

Canada. Parliament Senate
Standing Senate Committee on
national finance

Report of the standing
senate committee on national
finance on growth, employment
and price stability 1971

Report of the
Standing Senate Committee on
National Finance on
GROWTH, EMPLOYMENT
AND
PRICE STABILITY

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto



I

64

Report of the
Standing Senate Committee on
National Finance on

GROWTH, EMPLOYMENT AND PRICE STABILITY

Chairman

The Honourable Douglas D. Everett

Deputy Chairman

The Honourable Hartland de M. Molson

Third Session

Twenty-Eighth Parliament

1971

© Crown Copyrights reserved
Available by mail from Information Canada, Ottawa,
and at the following Information Canada bookshops:

HALIFAX
1735 Barrington Street

MONTREAL
1182 St. Catherine Street West

OTTAWA
171 Slater Street

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
393 Portage Avenue

VANCOUVER
657 Granville Street

or through your bookseller

Price: \$3.00

Catalogue No. YC13-283/1-01

Price subject to change without notice

Information Canada
Ottawa, 1971



ORDER OF REFERENCE

On April 28th, 1971, the Senate resolved:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the question of methods by which fiscal and monetary policy in Canada may be exercised to achieve full potential growth and employment without inflation; and

Notwithstanding Rule 83A, that the budget approved by the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and printed in the Minutes of the Proceedings of the Senate of 18th March, 1971, for the proposed expenditures of the said Committee on National Finance with regard to its examination of the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1972, be applicable as well in respect of its examination of the said question of fiscal and monetary policy in Canada.

Members of the
STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

(as at 1st October, 1971)

The Honourable Douglas D. Everett, *Chairman*
The Honourable Hartland de M. Molson, *Deputy Chairman*
and

The Honourable Senators:

Aird, J. B.	Laird, Keith
Beaubien, L.P.	Langlois, L.
Benidickson, W. M.	Manning, Ernest
Bourget, M.	*Martin, Paul
Bourque, R.	McDonald, A. H.
Croll, David A.	McLean, D. A.
Desruisseaux, P.	Méthot, Léon
*Flynn, Jacques	Nichol, John
Fournier, Edgar E.	O'Leary, M. Grattan
Gélinas, L. P.	Paterson, N. M.
Grosart, Allister	Phillips, O. H.
Hays, Harry	Sparrow, Herbert O.
Isnor, G. B.	Walker, D. J.

*Ex officio Member

NOTE: The Honourable Senator J. J. Kinley
Retired—June 12, 1971
Deceased—August 23, 1971

TABLE OF CONTENTS

Conclusions and Recommendations	ix
Introduction	xvii
CHAPTER I	
The Canadian Economy	1
CHAPTER II	
The Goals of Economic Policy	7
CHAPTER III	
The Monetary and Fiscal Levers	13
CHAPTER IV	
The Open Economy: The Case for a Floating Rate	23
CHAPTER V	
Lags, Expectations and Rules	29
CHAPTER VI	
Trade-Offs and Operational Goals	43
CHAPTER VII	
Controls, Guidelines and Other Policies	53
CHAPTER VIII	
National Policy-Making in a Regional Country	69
CHAPTER IX	
Management for Decision-Making	77

APPENDICES

APPENDIX I	
Canadian Economic Performance	89
APPENDIX II	
Witnesses	105
APPENDIX III	
Private Submissions	111

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The Canadian economy can achieve its full potential growth and the goals of our society without recurrent bouts of unacceptable unemployment or inflation. This report recommends policies to achieve these results.

The recent economic moves of the United States will have major effects on the Canadian economy. While as a result there may have to be short-term Canadian policy reactions different from our recommendations, this does not invalidate the basic idea of a properly conceived policy to provide maximum long-term stability.

For example, if the United States were to employ more and more stringent wage and price controls over an extended period of time, it is quite possible that Canada would be forced to invoke its own controls. However, this possibility does not cause us to change our conclusion that direct wage and price controls are the least desirable of all economic stabilization tools.

Because economic stabilization is a complicated subject we think it wise to provide the reader with a summary of conclusions and recommendations, but we would strongly urge that the full text be examined before highlighting any particular aspects.

General

1. Even though the Canadian economy is very open to the influences of the world economy there is still significant room for the purposeful management of national economic stabilization policies in Canada. (Page 2)
2. There is no simple solution to the problem of economic management, but government does possess powerful policy tools for stabilizing the growth of the economy and important improvements can be made in the use of these tools. (Page 1)
3. While government must assume a major role in economic management, the bulk of productive and distributive activity should be carried on by private enterprise units operating in the freest and most competitive possible markets and responsive to consumer demand and the profit motive. (Page 3)
4. Keeping the government sector of the economy from growing unduly large should be regarded as an important problem in its own right, distinct from the problem of economic stabilization. (Page 3)

5. While new forces are obviously at work in our society, the main problems of economic stabilization are still economic in nature. They do not appear to be the result of major sociological changes requiring completely new policy instruments. (Page 4)

The Goals of Economic Policy

1. While we do not endorse the concept that "growth for growth's sake" is necessarily good, we favour economic growth which will lead most efficiently to achieving the goals of our society and which will employ our exceptionally fast growing labour force. (Page 7)

2. We endorse the performance goals of rapid and sustained growth; high employment; reasonable price stability; a viable balance of international payments and an equitable distribution of rising income, not as ends in themselves but as means of realizing the longer term achievement goals of humanity such as eliminating poverty, improving health, protecting the environment and making cities more livable. (Page 8)

3. Society must determine what achievement goals it desires in relation to the resources available or risk over-committing our resources with serious effects on economic stability. In order to do this the public must know the extent of the resource pool available; how much of these resources should be devoted to current consumption and how much to capital investment; and how much of our resources are required to meet important goals. (Page 9)

The Monetary Fiscal Levers

1. The three big levers of monetary, fiscal and exchange rate policies remain central and indispensable in stabilizing the Canadian economy. (Page 13)

2. The Bank of Canada cannot operate monetary policies on the basis suggested by some monetarists. It must be concerned with such important matters as interest and exchange rate levels, liquidity and the financing of federal government debt. However, it should give more relative emphasis to steadying the growth of the money supply and it should guard against a tendency to be overly reactive to short term indicators. (Page 15)

3. Coordination of fiscal and monetary policies and close cooperation between the Department of Finance and the Bank of Canada in the exercise of these policies are essential. (Page 19)

4. The use of fiscal policy should lean more to adjustments in taxes than adjustments in government expenditures. Despite "tax shifting", (the treating of taxes as transferable costs) tax changes remain a highly effective means of stabilizing the economy. (Page 20)

5. In containing a boom, increases of direct taxes (income taxes, etc.) are more effective than increases of indirect taxes (sales taxes, etc.). But in

stimulating a weak economy that is still suffering from lagged price increases, decreases of indirect taxes are more effective than decreases of direct taxes. Account should be taken of this in deciding which particular taxes to change for stabilization purposes. (Page 20)

Exchange Rate Policy

1. Every effort should be made to retain for Canada a floating exchange rate. The rate should, moreover, be able to move up and down in relation to the U.S. dollar as well as to other currencies. (Page 24)
2. The floating exchange rate gives Canadian economic stabilization policy a very valuable additional dimension of adjustment. It provides a means of securing a modest and partial, but nevertheless welcome degree of insulation from unfavourable developments in other countries. (Page 25)
3. A floating rate does not solve the fundamental economic problem of unlimited needs and limited resources; it is not an open licence to inflate, to export unemployment or otherwise to run the Canadian economy as if the rest of the world did not exist. It may not produce an economic climate that is totally independent of developments abroad. However, it can help to some degree to stem imported inflation and give Canadian policy-makers more scope for dealing with domestic economic problems. (Page 25)
4. Even when we have a floating rate it would not be realistic or desirable for Canadian policy makers to leave the rate completely alone. There are times when events will call for exerting an influence on the level of the rate by monetary and perhaps other policies. (Page 27)

Lags

1. It takes time to collect and interpret statistics. It takes time to implement the appropriate policy response. It takes time for the policy to have its effect. Recognition of these time lags is of fundamental importance in the successful operation of monetary, fiscal and exchange rate policies. (Page 29)
2. Lags make nonsense out of attempts to "fine-tune" economy with these blunt instruments. (Page 29)
3. Recent research indicates that these lags are even longer and more variable than was previously thought. Canadian economic policy has not taken adequate account of lags, nor are the existence and significance of lags sufficiently known to Parliament and the general public. (Page 30)
4. We recommend the following methods of dealing with policy lags:
 - a) More funds should be directed to research into the problems of policy lags and into the development of earlier and better statistics. (Page 31)

b) Policy should be conducted in accordance with the three rules of lags:

First Rule: Policy should not try to offset short-term wiggles in the economy; it should focus on dealing with larger and more prolonged deviations of the economy from its potential growth path. (Page 32)

Second Rule: If policy is to be timely and effective it must often move on a medium-term forecast and a balance of probabilities rather than on iron-clad certainties. (Page 32)

Third Rule: If a medium-term forecast and its associated policy turn out to be wrong, the logic of lags calls for a prompt policy revision. Expenditure of precious time on justifying earlier decisions is not constructive. (Page 33)

c) There should be a search for new short-lag policy instruments such as anti-inflationary contingency devices for the control of revolving credit plans. In this same general connection we endorse the practice of "mini-budgets". (Page 33)

d) It must be recognized that government's most powerful instruments for managing the economy (monetary, fiscal and exchange rate policies) are subject to long time lags and therefore should not be used to produce instant solutions to instant problems. No effort should be spared to convey this truth to the public. (Page 33)

Expectations

1. Psychological expectations are also an important problem affecting economic policy. Policy-makers cannot prevent people from forecasting the economy generally but they can reduce the tendency of people to become overly concentrated on trying to forecast short-term movements in economic policy. (Page 34)

2. Policy-makers therefore should pay particular attention to public expectations generated by their own policy actions. If short-term deviations in policy from a longer term strategy are necessary they should be fully explained. (Page 36)

Rules

1. As a broad but valuable discipline and protection for sound fiscal policy the Federal Government should adopt the concept of high-employment budgeting, at least to the extent of always estimating in budget presentations what the budgetary position would be at high employment and of analyzing reasons for changes in the estimated figures since the previous presentation. (Page 37)

2. No simple policy rule such as money-supply expansion rule can be applied to the Bank of Canada, but the Bank needs to develop improved techniques for evaluating, reporting and accounting for its actions. (Page 39)

Trade-offs and Operational Goals

1. As between the economic policy goals of high employment and reasonable price stability, Canadian policy-makers face a trade-off dilemma. (Page 46)

2. The trade-off dilemma in stabilization policy should be frankly recognized and this recognition made the basis for developing a more effective long-range strategy against inflation. (Page 47)

3. Although our goal must be full employment, effective policy making in the context of a trade-off problem requires the setting of realistic interim operational goals for the Canadian economy. The Federal Government should commit itself to moving the economy, over some reasonable time period, from the present position where unemployment is in the general neighbourhood of 6% to 7% of the labour force (seasonally adjusted) to a position where unemployment is no more than a range of 4% to 4½% of the labour force. (Page 49)

4. Economic stabilization policy should include proper protections for those Canadians who suffer from less than fully satisfactory performance of the economy. For the unemployed there should be adequate unemployment insurance and unemployment assistance—the latter ultimately developing within the context of broader programmes for ensuring minimum incomes while retaining appropriate work incentives. (Page 51) (See Chapter VII and the next section of this Summary for protection of pensioners against inflation, and for other anti-inflationary safeguards).

5. Meanwhile work should go forward on regional, manpower and other supply and structural policies capable of reducing the policy trade-off problem in the longer run. (Page 52)

Controls—Guidelines and Other Policies

1. While we advocate one very special kind of incomes policy for Canada we are in general deeply skeptical about most varieties of controls, guidelines and incomes policies. Their historical record of effectiveness against inflation is poor, and they pose important threats to personal freedom and economic dynamism. They also tend to divert attention from more effective anti-inflationary policies. Problems of public acceptability alone would militate against selective wage/price controls. The control system would likely be either general in its application or a largely meaningless gesture. Controls are one of the least desirable of all economic price stabilization tools. If they are used at all in peacetime it should be on a short-term emergency basis. (Page 53)

2. If there is a strong national consensus which includes the major interest groups an incomes policy based on general guidelines might be used as an auxiliary to the big levers of fiscal, monetary and exchange rate policies to bring about a short-term psychological adjustment towards a less inflationary climate. However no substantial or long-term reliance should be placed on such a policy. (Page 61)

3. We recommend that the Prices and Incomes Commission identify and focus the glare of public attention on situations where price or wage increases occur that are out of line by any reasonable standards. When the structural flaws or other special circumstances have been uncovered that permitted groups to hurdle the barriers of normal market restraint there should be action to keep increases within more acceptable boundaries. If such steps as the removal of tariff protection or of restrictions on the entry of new workers into particular trades would improve matters, these should be recommended to government. (Page 62)

4. We do not believe that this spotlighting function need be based on general guidelines. Rather, in light of our medium-term unemployment goal we believe that spotlighting as well as monetary, fiscal and exchange rate policies can be directed towards a reduction of the annual increase in the Consumer Price Index to a medium-term goal of between 2% and 3%. (Page 63)

5. For pensioners vulnerable to inflation there should be full adjustment of Old Age Security pensions and of payments from the Canada and Quebec Pension Plans for rises in the Consumer Price Index. (Page 63)

6. The three big levers of monetary, fiscal and exchange rates policies primarily focus on the demand side of the economy. They must be complemented by supply and structural policies (such as manpower and competition policies) which encourage growth in the supply of goods and services and which channel resources into their best use. Since these policies act to improve trade-off over the longer term, they should receive heavy emphasis in our economic stabilization strategy. (Page 65)

National Policy Making in a Regional Country

1. The possibilities of a regionalized monetary policy to assist the development of economically lagging regions are very limited. However, because of Canada's centralized banking system there is some opportunity to exert moral suasion on the chartered banks to adjust their lending policies in favour of such regions thus altering the impact of monetary policy on these regions. (Page 70)

2. The possibilities of a regionalized fiscal policy are much greater than for monetary policy especially since the problem of leakage (the tendency of funds to flow freely from region to region) appears to be less acute

for fiscal than for monetary policy. Since fiscal policy is a tool used by provincial governments as well as the federal government, improved inter-governmental arrangements for consultation and coordination are required. (Page 70)

3. We urge the federal government to intensify its exploration of how much of its decision making and administration now centralized in Ottawa could be done just as well elsewhere. We urge it to set an example in this matter, and attempt to influence national corporations to examine their management structures in the same light and seriously consider regional decentralization. (Page 71)

4. We recommend that service industries, whose relative importance in the economy has grown very rapidly, should be more emphasized in regional development policies. (Page 73)

5. Federal government purchasing activities should be examined to ensure that they do not discriminate in favour of the central provinces. Consideration should be given to means of reducing the barriers created by the higher transportation costs of potential suppliers outside the central provinces. (Page 73)

6. The best regional development policies that man can devise will be of little avail unless national economic policies are sound and purposeful. This is especially true of national policies to achieve good employment performance. (Page 74)

Management for Decision Making

1. The Economic Council of Canada is admirably fitted by virtue of its expertise and its representative character to perform the important task of examining and reporting on the cost-benefit implications and of suggesting the priority ranking of major achievement goals in relation to our available resources. (Page 78) (The Method of operation of this function is outlined in Chapter II of this Report.)

2. The Prices and Incomes Commission should become a federal-provincial body concentrating on identifying and publicly spotlighting price and wage increases that are out of line by reasonable standards. Its recommendations for removal of the circumstances that made it possible to hurdle the barriers of normal market restraint could then be made to the appropriate government. (Page 79) (The Method of operation of this function is outlined in Chapter VII of this Report.)

3. We recommend the formation of a Commission for Economic Analysis charged with the responsibility of producing short term forecasts and analyses of economic performance. It should be composed of professional economists not representative of any special interest group, who are ap-

pointed for a three year term. The commission should be financed by the federal government and be independent. (Page 79)

4. Parliament and Parliamentary Committees should be given a more significant role in economic policy making. The reports of The Economic Council of Canada and The Commission for Economic Analysis should be made to the Privy Council for submission to a Standing Committee of Parliament. Hearings should be held on these reports at which the appropriate Ministers and their officials as well as other witnesses would testify. The Parliamentary Committee should be provided with adequate staff. (Page 79)

5. Because of differences in government structures we do not believe that a body similar to the President's Council of Economic Advisers in the United States should be set up in Canada. (Page 80)

6. Our economic information should be improved in certain areas. Therefore, we recommend:

a) That Statistics Canada be given the support necessary to provide more current, more precise and up-to-date statistics as well as wholly new statistics. (Page 81)

b) Improved methods of exchanging economic research and analysis. (Page 82)

c) New publications such as a comprehensive Quarterly Economic Review and a Business Conditions Digest. (Page 82)

7. We believe that a new openness should be brought to the process of economic policy making in Canada. This means that the direction of important government policies and the impact they have on the Canadian economy should be systematically estimated before and after the event. It means too that Parliament and the public should be told more about these policy evaluations and about the processes of economic decision-making. (Page 83)

INTRODUCTION

This Report is about economic stabilization policy in Canada. In other words, it is about the branch of modern government policy that tries to keep down unemployment and inflation, and to hold the economy close to a "potential-path" of steady and otherwise satisfactory growth. In the course of treating this branch of policy, the Report necessarily touches upon a wide range of other government policies—foreign trade policy, regional development policy, social development policy, manpower policy, competition policy, and many more. But the problem of how governments can act to bring about a steadier and less interrupted expansion of the Canadian economy is the central topic.

For some time, it has been recognized that the performance of the Canadian economy has been unsatisfactory. Growth has been too slow and hesitant, and unemployment and inflation have been too high. Canadians have been getting, to some extent, the worst of both worlds. The experience has been painful to the direct victims of joblessness and uncompensated price rises, and has been disturbing to every thoughtful citizen.

To be sure, these developments must be seen in a proper historical perspective. The Great Depression of the 1930s has not recurred, and if inflation has sometimes accelerated in a very troubling way, it has never come close to the "uncontrolled" or "runaway" condition feared by some. The Canadian economy has performed remarkably well in many ways over the last two and a half decades, and it is in part because of the rising expectations engendered by this performance that the recent situation is considered unsatisfactory.

But unsatisfactory it is, and something can and must be done about it. There are many broad, economy-wide reasons for regarding recent rates of unemployment and inflation as unacceptable and for moving purposefully to reduce them. In addition, however, there are more particular human reasons that should carry still greater weight. Even under improved arrangements for unemployment insurance and unemployment assistance, unemployment for most Canadians directly affected by it means a drastic fall in income, and—what is often more damaging in the long run—a loss of confidence and self-respect. Irrespective of much useful intellectual speculation and fashionable conversation about the increasingly leisured character of advanced industrial societies, the work ethic still has a psychological hold on most Canadians (especially those with dependents), and while this

has many desirable economic consequences, it also has very bad effects on people subjected to long or frequently repeated bouts of involuntary unemployment. Meanwhile, on the side of inflation, what that phenomenon can do to an elderly person who has only a meagre retirement income to start with is very bad too.

“Doing something” about these evils—doing something more effective than we are now doing—is not easy; if it were it would long since have been done. One important reason why it is not easy relates to the well-known openness of the Canadian economy—an openness of which Canadians have been forcibly reminded by the international economic events beginning in August 1971. The hearings on which this Report is based were concluded before these events; the Report has been written in their shadow.

We do not believe, however, that the economic “guns of August” have reduced either hearings or Report to irrelevance. On the contrary, their relevance has been in some ways enhanced. The frontal attack of the United States on its long-standing international payments problem has raised new difficulties and concerns for Canada. Many important Canadian industries and their employees have been seriously hurt, and the continuance of the sustained and vigorous growth in international transactions that was one of the major accomplishments of the Bretton-Woods era, and that provided so great a support for postwar Canadian economic expansion, no longer looks so assured.

At the same time, however, it may be noted that the expedients used in the past by the United States to contain its payments problem in the era of fixed exchange rates have been a factor of some importance in the less-than-satisfactory performance of economic stabilization policy in Canada. Now at least it can be hoped that the United States and its trading partners, including Canada, will get to the real root of the problem, and thus make possible a more purposeful, co-ordinated and effective set of economic stabilization policies than has been mounted before.

In this sort of favourable international context, the hearings and recommendations of this Committee would have obvious relevance. But even if the international economic weather unfortunately turns out somewhat rougher, the emphasis that this Report places on the specification of realistic operational goals for Canadian economic stabilization, and on a better management-and-review system for developing policies to achieve these goals, should still prove timely and useful. The rougher the weather, the more important it is to have a clear idea of where we want the ship to go and how we propose to get her there. Storms may indeed drive her off course and force the seeking of temporary shelter and other tactical diversions. But there should be an underlying purpose and strategy. Canada has too big and developed an economy to run on a survival or reactive basis—on simply weathering the successive crises that the larger world economy

throws at us. We must do that and better, and for this purpose must have economic goals and policies that are in significant measure our own.

A special expression of thanks is in order to our witnesses. Each was asked to prepare a written submission for the Committee and then to appear before us for a half-day or more for oral comments. All performed their task admirably, particularly in view of the relatively short notice extended them. For many, especially those from outside Canada or even North America, the journey to Ottawa was no small personal inconvenience. We are immensely grateful to them for their conscientious and successful efforts to help us. We should also like to thank those others who voluntarily submitted written material to the Committee; they will find in the text of this Report evidence that their submissions did not go unnoticed. This Report is based on the briefs and testimony received from witnesses and others.

The Committee is deeply indebted to its staff under the able leadership of our Study Director, Dr. James Gillies, Dean of Administrative Studies, York University. Members of the staff included Dr. D. L. McQueen, Professor of Economics Glendon College, Mr. E. J. Brower of the Parliamentary Library, Air Commodore L. J. Birchall, Mr. G. Lemire, Clerk of the Committee and Commander A. B. German who acted as Administrator of the Committee and was assisted by Mrs. E. Babbie, Miss H. Baker, Miss J. Fairley, Miss J. Hampton, Mrs. E. Periard, Mrs. E. Robertson, Mrs. J. Walenstein. They were burdened with many complex administrative and technical problems which they have solved with patience, skill and grace.

OTTAWA, November 1971

CHAPTER I

THE CANADIAN ECONOMY

Economic power is a force exercisable by man alone. Not only is the Canadian economy manageable, but it must be managed, for it has no magical powers of guidance other than those we bring to it.

If the power of human management is a plus factor, it also carries with it the risk of human error and misjudgment. Men and their governments have made and will continue to make mistakes in managing economies, just as they make mistakes in managing everything else. Our ability to forecast what may or should happen too often outstrips our ability to make events conform to their predicted course. Our expectations can easily be led astray unless we keep in mind the difference between the outward mathematical elegance of some computer-aided economic projections and the enormously complex and very human processes by which economic realities are achieved.

We must discourage any hope that there exists some simple miracle formula for assuring effective economic management. Useful innovation in economic theory and policy does, indeed, occur, but even when it is on the scale of the "Keynesian revolution", its effective application tends to be gradual and piecemeal, and to throw up some troublesome side effects and leave many old problems unsolved.

Neither the lack of magic cures nor the existence of human error need erase our faith in the powers of economic management—that is, in the capacity of government to establish a framework in which we can achieve our national economic goals. The Canadian economy, after all, has multiplied some 25 times during the past century of nationhood, and not even the most vociferous critic would suggest that this was not due, in considerable degree, to active and constructive economic management.

Two Guiding Principles

Partly in the light of the testimony that we heard, and partly on the basis of our own convictions, we have adopted for the purposes of this Report, two major assumptions and guiding principles concerning the Canadian economy. These principles will be seen to run through all of our main recommendations.

(1) The Open Economy

The first principle is that the Canadian economy is now, and will continue to be in the future, very open to the influence and tendencies of the larger world economy. To be sure, the general fact of this openness is already excruciatingly well known. What is not always so obvious, however, is its many-channelled nature. In the world of the 1970's, economic "messages", in a very broad sense of that term, are transmitted from country to country in many ways, with great speed and often with great impact. And, of course, Canada, located next door to the United States, is at the northern end of a particularly sensitive and thickly-wired sector of the total transmission network.

It is not just a matter of trade; nor is it just a matter of trade plus parent-to-subsidiary "commands" and other economic messages moving within the structures of multinational corporations and unions based in the United States. It includes two-directional flows of capital in such forms as bonds and bank loans, without direct ownership-and-control implications, and also many highly influential flows of general business information. The latter, embodied in such things as the widespread reading by Canadians of United States business publications, must never be overlooked, for they are a major means by which inflationary expectations and other psychological states of mind of great importance for the subsequent performance of the Canadian economy are transmitted into Canada.

We expect that while certain particular aspects of the openness of the Canadian economy will undergo some change (in the light, for example, of the evolution of government policies affecting foreign ownership), the general condition of openness will remain—indeed, must remain—a basic fact of life for Canadians. But this does not, we should emphasize, lead us to take a hopeless and paralyzed view of the possibilities for national policies of economic stabilization in Canada. Looking back over the record, we are inclined to think that Canadian stabilization policy has on some occasions attempted to do too much—has sometimes tried too hard, for example, to perform a task which in effect amounted to fighting a United States inflation from a Canadian base. On other occasions, however, Canadian policy has not been firm and independent enough.

(2) The Market Economy

Our second assumption and guiding principle is that the Canadian economy should remain a predominantly market system, in which government is responsible for a number of critically important economic functions that only it can efficiently perform, but in which the bulk of productive and distributive activity is carried out by private enterprise units responsive to consumer demand and the profit motive.

We have built our recommendation around this kind of economic system firstly, because we believe it is the kind of system most likely to be consistent with maximum political and economic freedom and secondly, because we believe it is the system most likely to produce, under Canadian conditions, a high rate of attainment of the major economic and social goals to be discussed in the next chapter of this Report.

Our statement of principle leaves ample room for necessary government action, both in establishing the framework and conditions within which private and individual decision-making can function and also in supplying a range of "public goods and services that must, by their very nature, be a government responsibility. The implied role of the state in economic management is neither negative nor neutral. There is, rather, a very positive concept of the need for government to seek an overall allocation of national economic resources in keeping with agreed national objectives and to employ actively its various policy levers to translate these objectives into realities.

The Government Sector and Stabilization

There must be constant vigilance to ensure that government concentrates its available administrative talent and other resources on those things which government really must do, and that the public sector of the economy is not further distended to cover things which could better be done by private enterprise.

However, we think it wise to do as Dr. Beryl Sprinkel did in his testimony before us, and to treat the size of the government sector of the economy as a distinct and important issue in its own right, deserving of continuing attention regardless of whether or not inflation also happens to be a major problem at the time. Those who, in their concern to restrict excessive growth of the public sector, seize on the desirability of controlling inflation as the best available stick with which to beat the expansion of government spending, are apt to find their arguments considerably weakened at times when the total economy is obviously slack and requires stimulating. There is no need for them to suffer this embarrassment, or to be tempted into making more of the threat of future inflation than the evidence really warrants. Proper control of the size of the government sector is a valid, respectable concern and a subject for public debate at all times. Indeed, given that large and complex government programmes often take a long time to mount,

substantially modify, or terminate, only such a continuing concern, independent to a considerable degree of the immediate economic weather outside, is likely to prove very effective in practice.

Government spending programmes, therefore, should continually have to justify their existence, quite apart from the general setting of stabilization policies. The best possible evaluative and information-feedback systems should be built into them, and as soon as it becomes clear that they are not efficiently achieving the objectives specified for them by Parliament, they should be changed or ended. Moreover, there should be a constant search for governmental activities ripe to be handed over to the private sector, and it should be a generally respected touchstone that there is never a good time in the economy for government to be doing things that could better be done by others. A modern government has quite enough to do that only it is capable of doing well; it should not, at any stage of the business cycle, be wasting its fiscal receipts and the nation's resources on non-essentials.

We would not rule out some deliberate variation of government expenditures in the interests of economic stabilization, notably where changes in the spending programmes involved are subject to comparatively short time-lags and are also perhaps highly relevant to particular regional or sectorial pockets of unemployment or inflation. In general, however, changing major expenditure programmes is one of the least flexible of the various stabilization tools available to government, and this reinforces the case for regarding economic stabilization and the control of the size of the government sector as in many ways distinct issues. When they come into conflict—when, for example, government decides to terminate a large but redundant spending programme at a time when it is also trying to stimulate the economy—means, such as tax changes, can usually be found to resolve the difficulty.

Economics or Sociology

Some of our witnesses suggested that Canada's current economic problems were in part a reflection of new and fundamental forces at work in society—that while they might look like economic problems, they were really more sociological in nature and as yet little understood. When we tried to elicit hard evidence of the extent of economically relevant social change, and of the impact this might have on problems of economic stabilization, we did not have great success. Moreover, some witnesses such as Professor Harry Johnson suggested convincing alternative explanations, couched largely in terms of relatively conventional economic analysis, of some of our recent difficulties.

New forces are obviously at work in our society to some degree, and the development of new and truly useful tools of economic policy is a necessary and desirable activity. But the time is not yet, in our judgment, to be throwing away our present policy tool kit in favour of an entirely

new one. Much of our effort should instead be going into learning how to use our existing tools better, and a considerable part of this Report is addressed to how this might be done.

Conclusions and Recommendations (I)

1. Even though the Canadian economy is very open to the influences of the world economy there is still significant room for the purposeful management of national economic stabilization policies in Canada.
2. There is no simple solution to the problem of economic management, but government does possess powerful policy tools for stabilizing the growth of the economy and important improvements can be made in the use of these tools.
3. While government must assume a major role in economic management, the bulk of productive and distributive activity should be carried on by private enterprise units operating in the freest and most competitive possible markets and responsive to consumer demand and the profit motive.
4. Keeping the government sector of the economy from growing unduly large should be regarded as an important problem in its own right, distinct from the problem of economic stabilization.
5. While new forces are obviously at work in our society, the main problems of economic stabilization are still economic in nature. They do not appear to be the result of major sociological changes requiring completely new policy instruments.

CHAPTER II

THE GOALS OF ECONOMIC POLICY

In the previous chapter we described the Canadian economy as one in which private enterprise and private decision-making would continue to predominate, but in which government accepted a major responsibility for overall economic management.

It is increasingly a characteristic of modern management techniques in many areas of human activity that they require a fairly explicit spelling out of goals for the organization to be managed. This is not always easy; there are many pitfalls. The delusions of spurious precision, or the ignoring of vital factors in a situation because they do not happen to be readily measurable, can lead to very bad results. But so too can short-run “ad hockery” and management by intuition. Essential to the successful running of the kind of economic system that we have described is the establishment of agreed national objectives to which all of us, in both the public and private sectors, can respond.

A Growing Economy

A decade or so ago, the goal of economic growth enjoyed great popular vogue. Today, it is much more questioned. We view growth as primarily a supply matter—as an increase in total productive capacity, brought about by increases in the sheer quantities of labour, capital, knowledge and other productive factors in the economy, and also by improvements in the quality of these factors, and in the efficiency with which they are combined. We do not, however, take the simplistic position that *any* large increase in productive capacity and in the production actually extracted from it is necessarily good. We do not, in other words, worship at the shrine of GNP

nor argue that Canadians should direct every available resource towards encouraging the rise of this particular statistic, on the supposed premise that sheer abundance of production will satisfy our every need and want. We are concerned that overcommitment to growth may defeat itself through its impact on economic stability, and that a considerable portion of what goes into the rising GNP statistic may represent a degradation of the environment plus costly efforts to protect ourselves against that degradation.

It has become more evident than it used to be that the growth of modern industrial economies raises some complex and urgent questions. But to answer these questions by simply calling the whole thing off and bidding the economy to cease to grow does not seem a serious and practical solution. Zero growth makes good rhetoric, insofar as it induces people to think about such unquestionably vital matters as the world population explosion, the ultimately limited supplies of fossil fuels and other natural resources, ecology, the balance of nature, the deterioration of the environment, and the increasing unliveability of large cities. But as a practical policy prescription, it is surely unacceptable, if only because doing something effective about the specific problems mentioned seems to call in every instance for increased applications of beneficent technology and other kinds of resources—all of them, of course, costly and all of them, therefore, apt to be more easily accommodated in an economy where total output and income are expanding vigorously. There are also some other strong reasons why the Canadian economy must grow. Irrespective of what happens to the population base from here on, there is already built into the population structure a massive increase in the labour force over the next few years. In spite of all the changes that there may have been in the work ethic, it is as certain as anything can be that a much larger number of Canadians than ever before will want work, and this means tools and other capital so they can work effectively. On this and other important fronts, rapidly growing demands on the Canadian economy may be foreseen, and the economy must adjust to meet them. If it does not, grave social risks will be incurred. These include the risk of increasing resort to authoritarian methods of dividing up inadequate output.

Our position on economic growth occupies a middle ground: we favour, not any and all growth, but most certainly growth which will lead most efficiently to achieving the various goals of our society.

Performance and Achievement Goals

In discussing goals it is useful to distinguish between *performance* and *achievement* goals. The five economic performance goals more or less implicit in the legislation setting up the Economic Council, and subsequently

elaborated by the Council in various connections, have become widely familiar. They are:

- rapid and sustained economic growth;
- high employment;
- reasonable price stability;
- a viable balance of international payments; and
- an equitable distribution of rising incomes.

We subscribe to these goals, and have taken account of them in shaping this Report. However, none of them must be regarded as an end in itself. Their true role is a facilitating one—that of making possible the attainment of more deeply meaningful achievement goals, the general nature of which is suggested by the following passage from the Economic Council's *Sixth Annual Review*:

"Such a framework should encompass not only the economy's *performance* goals, but also what may be broadly described as *achievement* goals—that is, goals relating to the ways in which our growing resources are used. Achievement goals—many of which are related to performance goals—range over many areas: advancing education, better housing, the elimination of poverty, improvements in health, the maintenance of national security, increased international aid, rising standards of living and wider consumer choice, and an improved quality of life in our vastly changed and increasingly urban society. Even broader social, cultural and political goals might be included."

"The Council has no illusions about the difficulty of compiling such goals and ordering the priorities among them. But the priorities will be established in any event. The real question is whether they will be established in a comprehensive, systematic and forward-looking manner, or in a wasteful, ad hoc and frequently short-sighted manner."

Setting Achievement Goals

The definition of Canada's national goals and priorities should not be left to any single group, be it a cabinet, legislative chamber or a private institution.

The process of national goal-setting should be broadly based and our political institutions, in particular, must be designed to provide citizens with an opportunity to contribute to the building of a national consensus on the basic directions of society and the allocation of its resources. In order to do this we must have information. We must know roughly the total pool of resources available to us; what kind of growth in resources can be achieved by devoting some percentage of our existing pool to growth itself; and how much of our resources are required to meet important goals. Without this kind of information, any process of national goal-setting will be largely meaningless.

Protection of the environment, to cite just one example, is a goal which wins the support of virtually everyone. We know that deterioration of the environment is imposing large economic and other costs on us. But we also know that significant abatement of that deterioration involves costs.

Even though a higher-quality environment than we have today could make us collectively much better off, there exists some point beyond which improvements in environmental quality gradually become more and more matters of ranking in the general scale of priorities. Thus, if some elements of pollution-abatement virtually impose themselves on our society, others have to be weighed more in the balance, costed out against their expected benefits, and assessed against alternative uses of resources for such objectives as the elimination of poverty. However this is done, whether through direct government planning, or through more indirect devices that make more use of the price system, the relevance of better information about the environment will be obvious. It will be highly relevant information for ordinary consumers and taxpayers if for no other reason than that they will end up paying, directly or indirectly, most of the abatement bills, even as they benefit from reduced pollution.

Investment

Good information is also of great importance in another difficult area of social choice: the area of determining how much of society's total resources to devote to current consumption, and how much to capital investment. This literally involves weighing the interests of the present against those of the future, for the rate of capital investment in the present period significantly influences the rate of economic growth later on, although it is far from the only factor. This statement can be made, not only of investment in factories, roads and other physical facilities, but also of education and training—of investment in skill, knowledge, and other forms of "human capital". Better information and analysis relating to this kind of investment is especially badly needed.

The Economic Council has done particularly valuable work in generating more information to inject into the complex socio-political process of determining Canada's longer-term goals and priorities. The future role that we shall later be suggesting for the Council involves considerable stress on this aspect of its work.

It can be seen that we greatly emphasize matters of goals and priorities. They are at the heart of the political process. Our national needs and wants, even our agreed ones, are likely to exceed the resources and abilities available to us. If we do not set priorities for ourselves, we face the danger either of misleading or deceiving people into believing we are about to do something when we are not; or of attempting to try as a society to do too much at once, thus over-committing our resources with inevitable and serious consequences for our economic well-being.

The process of setting national goals is a continuing one. Public attitudes and preferences change, and yesterday's consensus may be anything but tomorrow's accord. The desires and priorities of a generation raised

during a depression, for example, are likely to be quite different from those of a generation reared amid the general affluence of post-war Canada. Without a continuous and conscientious effort to keep abreast of the public will, we can find ourselves devoting today's resources to achieving yesterday's goals.

Conclusions and Recommendations (11)

1. While we do not endorse the concept that "growth for growth's sake" is necessarily good, we favour economic growth which will lead most efficiently to the goals of our society and which will employ our exceptionally fast growing labour force.
2. We endorse the performance goals of rapid and sustained growth; high employment; reasonable price stability; a viable balance of international payments and an equitable distribution of rising incomes, not as ends in themselves but as means of realizing the longer term achievement goals of humanity such as eliminating poverty, improving health, protecting the environment and making cities more livable.
3. Society must determine what achievement goals it desires in relation to the resources available or risk over-committing our resources with serious effects on economic stability. In order to do this the public must know the extent of the resource pool available; how much of these resources should be devoted to current consumption and how much to capital investment; and how much of our resources are required to meet important achievement goals.

CHAPTER III

THE MONETARY AND FISCAL LEVERS

What policy tools are available to a government that is trying to keep a country's economy on a stable course? The literal answer to this question is that hundreds and even thousands of such tools may be distinguished. Almost everything that a government does has some sort of impact on the economy.

When, for example, aggregate government spending on goods and services rises, this reduces the potential amount of goods and services available for concurrent use by private spenders. If the total economy is slack at the time, the main consequence may be increased employment of human and other resources; but if the economy is in a boom and tightly stretched, much of the effect may consist of an inflationary scramble for resources and a bidding up of wages and prices.

The impact of government on economic stability does not end there, however. The very important matter of monetary policy must be considered, and also the receipt side of the government's accounts—the raising of money through taxation and borrowing, with all that this may imply for the economic behaviour of myriad taxpayers and lenders. There are, too, the effects of the government's own lending activities, and of "negative taxation" via family allowances and other transfer payments, whereby the government, having raised money from certain groups of people, pays it out to other groups of people with somewhat different spending patterns.

The fact is that once a government accepts a responsibility for stabilizing the economy, the whole range of its policies and programmes becomes relevant to this end, at least to some degree. Programmes adopted to further quite other purposes must also be looked at from a stabilization angle, especially if they are widely ramifying programmes, affecting the

economic situations of large numbers of Canadians. Some of their impacts on the more detailed structure of the Canadian economy, and even some of their psychological effects, may also have a certain importance in relation to economic stability.

Out of the diversity of views and research results presented to us at our hearings, however, there emerged an almost universal consensus to the effect that the three "big levers" of monetary, fiscal and exchange-rate policy remain central and indispensable in stabilizing an economy such as Canada's. There was noteworthy dispute about which of the three is most significant, and about the way in which each works and relates to the others. But the proposition that unless all three are operated reasonably well, with a reasonable degree of co-ordination among them, there is no other miracle means of keeping an economy on a stable course in relation to its growth path, would clearly command wide assent from our witnesses.

MONETARY POLICY

The Operation of Monetary Policy

Although subject to important practical constraints, especially in Canada's open economy, monetary policy is nevertheless probably the most powerful single means of influencing total spending and the level of economic activity in Canada. It is operated by the Bank of Canada, with the federal government remaining in some ways at arm's length from the Bank's day-to-day decision making, but in the end accepting ultimate responsibility for the broad policy adopted.

Monetary policy is possible because the Bank of Canada is able by various means (chiefly the purchase and sale of government securities) to control the growth of the total assets and liabilities of the chartered banks. This effectively enables it to control the growth of the money supply, most often defined in Canada to include currency plus deposits at chartered banks, although other definitions are also used.

The Bank's monetary policy operations can, of course, have very noticeable effects in financial markets—effects, for example, on interest rates, on the prices of stocks, bonds and mortgages, and on the cost and availability of credit to various classes of borrower. Their more fundamental effects, however, occur in the "real" world beyond financial markets—in the world of income, saving and spending, and of the total effective-demand of millions of Canadians for goods and services. A tightening of monetary policy tends to brake the growth of aggregate demand; an easing tends to speed it up. This is the more true, inasmuch as the initial impacts on demand are enhanced by "multiplier" and "accelerator" effects, whereby one spending change leads to others.

The Monetarist Challenge

So much appears to be common ground among most economists today. There is, however, vigorous dispute about how changes in monetary policy should be identified and measured; about the size, character and timing of the effects that flow from these policy changes; and about the interrelations between the "financial" and the "real" effects. We must take care not to exaggerate the practical import of the dispute. It is somewhat reassuring that the actual policy prescriptions of the contending schools of thought do not invariably fly off in all directions. When really major changes in general economic conditions are signalled, protagonists of all schools will more often than not agree that monetary policy should move in a certain direction, and by a large and significant amount.

Thus some of the fighting may be thought to have a certain theoretical or at least conceptual quality about it. Yet this part too is operationally important, for how a decision-maker conceives the working of a process as complicated as monetary policy can make a big difference to some of his decisions. It can affect what signals he watches for as a guide to action, how soon and how much he acts, and how he later evaluates—and learns from—the impact of what he has done.

Having been apprised in advance of the importance of this controversy, we deliberately chose witnesses on both sides of it. Two of these witnesses, in particular, expressed relatively well-defined opposing positions at the policy level of the dispute. The reader should understand that the paper confrontation now to be staged between them has the same oversimplified and potentially deceptive quality as the dramatic juxtapositions of short film footages sometimes used in television news programmes. Subject to this important warning, the following excerpts from briefs and testimony may be found illuminating.

First, for what members of the "monetarist" school would regard as a conventional or establishment view, the Governor of the Bank of Canada, Mr. Rasminsky:

"Monetary policy operates on the total level of spending by influencing credit conditions, that is, the availability and cost of money, which in turn affect incentives to spend. Changes in the availability and cost of money also have an important influence on flows of interest-sensitive funds in and out of Canada."

"... we have not been able to discover through research and experimentation any ascertainable constant relationship between the money supply, however defined, and economic activity for Canada. I know of no central bank that operates strictly on the basis of trying to stabilize the rate of growth of money supply."

Dr. Beryl Sprinkel, by contrast, conceived the relationship between monetary policy and total spending in the economy in these terms:

"As a monetarist, it is my judgment that the demand for goods and services and assets is determined primarily by prior changes in the money supply."

"... to achieve stable and moderate growth in the money supply, the central bank must focus on controlling capital aggregates rather than limiting its action to influencing interest rates only."

"Recently many central banks in the free world have shifted their efforts towards controlling monetary aggregates such as the supply of money. This move, in my opinion, offers the first ray of hope that the present world-wide inflation will be brought under control."

The two witnesses also differed on the importance of fiscal policy in affecting total demand. On this point, Governor Rasminsky said:

"... the other major demand policy is fiscal policy which affects the total level of spending in the economy through changes in the amount of tax revenue taken from the private sector, through government expenditures and using a broad definition, through the important lending activities of the government."

"... the major influence of fiscal policy is the broad one of affecting the total level of spending in the economy, in effect by putting more or less into the economy than it is withdrawing."

To which Dr. Sprinkel "replied":

"... I would contend that changes in fiscal policy exert only nominal influence upon changes in money demand; that is, the size of a deficit in our country—and I have looked at many others—is not closely related to subsequent changes in total spending."

"... the size of the deficit is not important, but the method of financing that deficit is critical. If it is financed primarily by new money and the deficit gets larger and larger, this means the money supply grows more and more rapidly. If, on the other hand, it is financed by new issue sales to the non-banking sector of the economy, it does not increase the money supply. Hence, you will find that it does not have a major bearing on subsequent spending change."

The reader is once again reminded that these are highly selective quotations and that anyone whose interest in the particular views of Governor Rasminsky and Dr. Sprinkel is thus aroused should go to the full published versions of their presentations.

Two of the major disputed issues, it may be seen, concern what is the critical policy variable for monetary policy and what is the chief way in which fiscal policy works. Should the Bank of Canada primarily watch and act upon the growth-rate of money supply, or should its watchfulness and its actions go more to interest rates, the availability of loans, and other aspects of credit conditions? Should fiscal policy be operated—not certainly in isolation from monetary policy—but to a large extent as an important annex to monetary policy, with the financing of deficits and surpluses instead of the deficit and surplus position itself being the key variable? Definite answers to these questions, one way or another, would make large differences to the operation of economic stabilization policies in Canada.

We confess to having been much impressed by the thrust and conviction with which monetarists are able to put forward their views, by the obvious scope of their empirical research, by the amount of historical evidence that they have assembled showing strong associations between major inflations and major monetary expansions in many countries at many different times, by the predictive successes that they interpret some of their econometric models to have had, and by their undeniable impact on the whole field of professional economics and on the psychology of financial markets.

Yet the other, "establishment" side also has impressive things to show: theoretical counter-attacks, different interpretations of the historical record, econometric models like those described to us by Professor T. A. Wilson and his associates which incorporate a relatively conventional concept of how fiscal policy works, and other models in which interest rate changes have a substantial if lagged impact on aggregate demand.

This controversy seems best treated as an on-going, unresolved one. The monetarist case looks very impressive in many ways, but not, at this stage, overwhelming. Many economists of first-rate, world-wide reputation and highly relevant experience remain as yet unconquered by it. For example we had this discerning comment from Dr. Arthur Okun:

"Judgments about both quantities and interest rates should guide monetary policy. Monetary policy makers need a wide variety of indicators of credit developments to make the best possible judgments. No single beacon can fix their course properly."

Some of these same economists, however, are persuaded that central banks ought to give greater relative importance in their policy-making to the behaviour of the money supply, and to maintaining greater stability in the growth of this aggregate. We commend this view to the Bank of Canada.

We shall necessarily have more to say in later chapters both about monetarism and the running of Canadian monetary policy. Among other things, we shall review the idea of money-supply rules that some monetarists have proposed as a guide for central banks. We shall consider what it is that these rule-advocates are basically after, and how their fundamental objectives might be pursued via other means better adapted to Canadian circumstances.

We shall also, in the next chapter, consider the very important external dimension of monetary policy and its relationship to the exchange rate.

For the present, we confine ourselves to observing that in reviewing with our witnesses the postwar record of monetary policy in Canada and noting the sometimes quite frequent sharp swings of policy direction within relatively short periods, we are led to question whether there has not been a tendency on the part of policy-makers to be overly reactive to shorter-term indicators and to fall somewhat into the pitfalls of fine-tuning with a blunt instrument. Certainly, in looking through the after-the-fact Annual Reports of the Bank of Canada, one finds considerable emphasis on how policy was used to respond to various situations and relatively little emphasis on even medium-term goal setting in connection with the employment of the monetary lever. We would not suggest that many of the circumstances to which monetary policy responded—circumstances such as the exchange crisis of 1968 for example—were not cases of genuine emergency. But we would question, on the basis of the record at least, whether adequate em-

phasis has been given to developing and maintaining a longer-term strategy.

FISCAL POLICY

Fiscal policy, operated directly by the federal government and also to some extent by provincial governments, is another powerful tool through which a short to medium-term influence can be exercised on aggregate demand, again with multiplier and accelerator effects broadly similar to those activated by monetary policy.

Definition of Fiscal Policy

Differing definitions of fiscal policy are possible, depending on the range of government activity embraced by it. The Minister of Finance, the Honourable E. J. Benson, noted in his written submission to us that fiscal policy could be exercised through the government's own demand for goods and services, through its tax and transfer policies, or through its lending activities. He confined his definition, however, to "the overall impact of the government's operations upon the economy rather than to the effect of any particular programme upon a segment of the economy."

In the Minister's meaning, then, fiscal policy includes only those expenditure, tax and lending elements which have a broad influence on economic aggregates such as national income and expenditure, employment and the price level. It does not include, even though their economic importance may be acknowledged, special aspects of tax policy such as those involved in the government's current reform bill, or the narrower and more specific ends towards which many expenditure programmes may be directed.

Even within this definition, fiscal policy need not be nation-wide in application. We say this recognizing that provincial and even local governments can exercise some power in this area, but also that the federal government, under the legitimate heading of fiscal policy, can take steps with a deliberate aim of modifying different impacts on different regions of the country.

The Operation of Fiscal Policy

The broad way in which fiscal policy functions is fairly familiar. By increasing its own spending and lending activity, by reducing tax rates, or by both, the government generates additional claims on resources by itself and others—adds, in other words, to aggregate demand. Conversely, by cutting expenditures and lending, by raising taxes, or by both, the government can slow down or even perhaps halt the growth of aggregate demand. Within the basic framework, important options exist as to the methods used, particularly as between the spending and taxing powers. Direct spending changes tend to have less "savings leakage" and thus a greater impact

on the economy, and also to provide more control in the sense that the government can more easily be assured that expenditure changes reach a particular target, be it a population group, geographical region or industrial sector. But tax cuts or increases can also have a very major impact (part of it often psychological), and we shall shortly be indicating reasons for favouring somewhat this aspect of fiscal policy.

The Effect of Fiscal Policy on Monetary Policy

First, however, we must draw attention to the highly significant linkages that exist between monetary and fiscal policies. As the Minister of Finance indicates in his brief, the practice of fiscal policy is, in one of its key dimensions, a monetary process, involving transfers of bank balances between government and the private sector. Bank balances come into government via taxation and borrowing, and go out again via spending and lending, and the name of the fiscal policy game is to control these flows in the interests of economic stability. The policy must be financed: that is, bank balances must be found to cover government deficits, and something must be decided about the disposition (if any) of the bank balances arising from government surpluses. How the financing is performed has an important influence on the ultimate impact of fiscal policy on the economy, and that brings monetary policy very much into the picture, for one of the available means of financing is to create new bank balances for the government—or to destroy old ones when there is a surplus—through changes in the total money supply. If the amount of resort that there is to be to this and other kinds of financing is not carefully worked out and coordinated by the Department of Finance and the Bank of Canada, in a state of reasonable agreement on basic economic objectives, the effectiveness of one or both policies may be seriously inhibited. Thus close co-operation between the two agencies is essential. Without it, one or both policies may be frustrated, fiscal policy failing to achieve its maximum impact because of out-of-tune monetary management, or monetary policy being hampered by the excessive pressures of financing fiscal policy.

While then we do not go all the way to the monetarist position of regarding the principal economic impact of fiscal policy as really part of the impact of monetary policy, we do strongly emphasize the monetary policy and debt management aspects of fiscal policy, and the need for both major policies to work well together.

As in the case of monetary policy, there is considerable debate as to whether fiscal managers should be subject to some kind of operating rules in their policy-making. We are more favourably disposed to a rule here—a rule taking the form of a broad and flexible application to Canadian circumstances of so-called “high employment budgeting.” Our main discussion of this will be found in our later treatment of policy rules in general.

Tax Changes or Expenditure Changes

The management of fiscal policy involves options between changes in spending and lending, on the one hand, and changes in tax rates, on the other. Various mixtures of both are also options. We have already indicated our preference for doing more of the changing on the tax side. If fiscal policy may be compared to a pair of scissors with one blade labelled "expenditure" and the other "taxes", we prefer that the tax blade be considered the more moveable one. The reason for taking this view is that taxes are in actual fact more readily moveable, especially when compared with larger and more complex government expenditure programmes which may well have to be changed substantially from time to time for various reasons, but which should not be thrown into grave and ultimately wasteful confusion by drastic overnight revisions in either direction.

Direct or Indirect Tax Changes

While at the present time in Canada debate centres on the use of tax reductions as a stimulus to a slack economy, there will be other times when the main issue concerns the use of tax increases to help contain a boom. It has been suggested in some circles that tax increases may be considerably less effective than they used to be because of an increased tendency on the part of taxpayers to treat increased taxes as costs, and to shift them on to others—for example, through price and wage increases. It has long been recognized that taxes can be and are shifted, to varying degrees, but we found no significant support among our witnesses for the idea that the shifting phenomenon had gone so far as to invalidate the use of tax changes as a major tool of fiscal policy and economic stabilization. The consensus was strongly the other way.

We did, however, hear well-supported opinions to the effect that increases in sales and other indirect taxes have a greater tendency to be shifted than do income and other direct taxes. This would indicate that in containing a boom increases of direct taxes may be more effective than increases of indirect taxes, which, though they certainly discourage spending tend to have greater inflationary side-effects on the price-level. Conversely, in attempting to stimulate a weak economy that is also suffering from a hangover of inflationary expectations inherited from some earlier period, decreases of indirect taxes may be more effective than decreases of direct taxes. Account should be taken of this fact in deciding which particular taxes to change for stabilization purposes. Professor T. Wilson and his associates, for example, argued that in present Canadian circumstances, when both unemployment and the rate of increase in consumer prices are above widely accepted target figures, stimulating the economy by reducing indirect taxes was a particularly attractive alternative because it would tend to damp down price increases and even produce some price reductions on goods

and services being untaxed, at the same time that also tended to reduce unemployment.

Finally, at some risk of stretching the definition of fiscal policy enunciated by Mr. Benson and adopted by us for this Report, we should like to point out something additional and important that fiscal policy can do which monetary policy cannot. This function was admirably expressed by Dr. Sprinkel when he said:

“Although monetary policy exerts a decisive influence on final demand, it plays a minor role in determining the capacity of an economy to grow in real terms. More basic influences such as investments in physical and human capital, technological improvements and the innate capacity of a people to work, produce and save are dominant. Fiscal policies designed to encourage production and thrift can exert a beneficial impact.”

We commend this passage heartily to the Minister of Finance.

Conclusions and Recommendations (III)

1. The three big levers of monetary, fiscal and exchange rate policies remain central and indispensable in stabilizing the Canadian economy.
2. The Bank of Canada cannot operate monetary policy on the basis suggested by some monetarists. It must be concerned with such important matters as interest and exchange rate levels, liquidity and the financing of federal government debt. However, it should give more relative emphasis to steadying the growth of the money supply and it should guard against a tendency to be overly reactive to short-term indicators.
3. Coordination of fiscal and monetary policies and close co-operation between the Department of Finance and the Bank of Canada in the exercise of these policies are essential.
4. The use of fiscal policy should lean more to adjustments in taxes than adjustments in government expenditures. Despite “tax shifting” (the treating of taxes as transferable costs) tax changes remain a highly effective means of stabilizing the economy.
5. In containing a boom, increases of direct taxes (income taxes, etc.) are more effective than increases of indirect taxes (sales taxes, etc.). But in stimulating a weak economy that is still suffering from lagged price increases, decreases of indirect taxes are more effective than decreases of direct taxes. Account should be taken of this in deciding which particular taxes to change for stabilization purposes.

CHAPTER IV

THE OPEN ECONOMY: THE CASE FOR A FLOATING RATE

One of the basic assumptions of this Report is that Canada has a very open economy that depends heavily on international transactions and is more sensitive than most to economic trends and pressures emanating from abroad. In this context, the Canadian exchange rate—the price at which our dollar can be exchanged with the currencies of other countries—has great relevance for economic stabilization. It has been described by the Governor of the Bank of Canada as a “very important price”, that cannot be ignored by policy-makers, “even when it floats”.

The Effect of Movements in the Exchange Rate

The ultimate effects of major movements in the exchange rate ramify widely through the entire economy, affecting income, employment, prices and many other things. The initial effects, however, tend to be concentrated in the international trade and capital accounts. When the exchange rate rises (when, for example there is an increase in the number of United States cents that it takes to buy one Canadian dollar), it becomes, in general, more expensive for foreigners to buy goods, services and capital assets from Canadians, and less expensive for Canadians to buy these things from foreigners. Conversely, when the exchange rate falls, foreigners' purchases from Canadians become less expensive and Canadians' purchases from foreigners become more expensive.

There is more than one way in which exchange movements encourage or discourage transactions between Canadians and foreigners, as the case may be. For example, when the exchange rate rises some Canadian exporters may increase their quoted prices in United States dollars in order to main-

tain their per unit returns in Canadian dollars. This will tend to reduce their volume of sales in the United States. Many Canadian exporters on the other hand may try (or indeed may be compelled by strong international competition) to hold the line on their U.S. dollar price quotations; but this will tend to reduce their profit margins on the business and make them less eager sellers. Either way, there is a discouraging effect on sales volume.

Meanwhile, however, the exchange appreciation will be making gainers as well as losers. Among the chief gainers will be Canadian consumers paying less than they otherwise would for many goods and services, especially imported ones. There will also be mixed gainers and losers, such as Canadian manufacturers now faced with stronger import competition in the domestic market for their final products but also able to obtain imported raw materials and semi-fabricated components more cheaply.

Many of these gains and losses take considerable time to work themselves out. For example, the main reduction in some exporter's sales volume following the exchange appreciation may not take place until three or four years later when an aging and obsolescent plant is abandoned instead of replaced as originally planned. Thus time lags are an important consideration in movements of the exchange rate just as they are in the exercise of monetary and fiscal policies.

Fixed or Floating Rates

Much of the debate about exchange rates in Canada has focussed on the relative merits and demerits of "fixed" and "floating" exchange rates. As indicated by Mr. Rasminsky's statement, the exchange rate is a major practical preoccupation of policy-makers under either system.

1. *Fixed Rate*

Under the fixed system, in effect in Canada for some years prior to September 1950, and again from April 1962, to June 1970, the federal government obligated itself to maintain the exchange rate within a narrow band extending one percent on either side of a given price for the Canadian dollar in terms of U.S. dollars. This was done in the first instance through variations in Canada's official reserves of gold and foreign exchange, and in drawing rights at the International Monetary Fund. But given the limitations on such reserve movements, an important part of the task of maintaining the fixed rate devolved on other policies—especially monetary policy. In the very open Canadian situation the exchange rate stood highly exposed to the influence of heavy flows of interest-rate-sensitive capital between Canada and the United States, and also on occasion to outright speculative attack. This meant not only that monetary policy must have continuous regard for the state of the reserves and the exchange market, but also that it

could not attempt to produce monetary conditions in Canada that were greatly different from those of the United States.

"Fixed" rates were not, in principle, immovable. Under the Articles of Agreement of the International Monetary Fund, an alteration might be carried out from time to time in order to meet a "fundamental disequilibrium" in a country's international economic position. But such alterations often proved very difficult in practice—more difficult and delayed than was probably envisaged by the founding fathers of the I.M.F. at Bretton Woods in 1944. The greatest difficulty of all, as is now painfully evident to everyone, has proved to be that of adjusting a fundamental disequilibrium in the position of the major "reserve-currency" country: the United States.

2. *Floating Rate*

Under a floating rate system, which Canada adopted in 1970, an earthly paradise is not revealed but there are some important changes for policy. There was a very strong consensus among our witnesses, including foreign witnesses, that the retention of a floating rate would enable Canada to do a much better job of economic stabilization.

Some of the most significant policy lessons of past Canadian experience with a floating rate concern extended periods of time during which fluctuations in the rate were notably modest. The fact that the rate was free to move, subject only to what are believed to have been very short-term "smoothing", operations by the reserve managers, appears to have set up self-adjusting processes in capital markets and to have curbed exchange speculation. The preoccupation of monetary policy with the exchange market and the state of the exchange reserves could thus be less intense, and the policy was freer to address itself to domestic problems and to diverge from the monetary policy being followed concurrently in the United States.

In the present state of uncertainty, it is hard to tell what new system of exchange rates the world may be moving towards or what obligations Canada may be asked to assume as a contribution to the highly desirable maintenance of expanding world trade and stable economic growth. We recommend, however, that every effort be made to retain for Canada a floating exchange rate—a rate moreover, able to move up and down in relation to the United States dollar as well as to other currencies.

Limitations on Policy Under a Floating Rate

Realism and caution must be exercised in considering the practical policy possibilities of the floating rate, the advantages of which have sometimes been over-emphasized by its advocates. It does not solve the fundamental economic problem of unlimited wants and limited resources; it is

not an open license to inflate, to export unemployment or otherwise to run the Canadian economy as if the rest of the world did not exist. It offers an additional means of adjustment to economic phenomena of both domestic and foreign origin, but the adjustments—especially if they are large—are not painless. As noted earlier, movements in the exchange rate, in either direction, make losers as well as gainers among Canadians.

So far as the important policy issue of the economic “insulating” properties of the floating rate is concerned, the assessment of Professors Reuber and Bodkin seems as thoughtful and realistic as any:

“We endorse a floating exchange rate for Canada at the present, given the uncertainties in the international monetary system and the desirability for Canada to retain some freedom to follow somewhat independent monetary and fiscal policies. In saying this we do not claim that a floating rate will make it feasible to have a price-employment experience that is totally or even largely independent of developments abroad. The claim is rather that the free rate makes it feasible to gain somewhat greater freedom in the short run and to make adjustments to changing circumstances more smoothly.”

Since the economic insulation conferred on Canada by a floating exchange rate is only partial and relative, the question of how much room there is for the practice in Canada of national policies of economic stabilization remains significant, as do the lessons to be drawn from Professor Harry Johnson’s analysis of how, in a highly interdependent world system with fixed exchange rates, the post-1965 “Vietnam inflation” in the United States was bound to spread quickly and powerfully through the system and to frustrate many of the attempts of individual countries such as Canada to contain it.

It is, therefore, useful to consider briefly how, using the policy options available with a floating exchange rate, Canada may in future avoid such a bad “trade-off” between little damping down of price increases and appreciable worsening of unemployment.

It is never easy to tell how much of any general inflationary tendency in Canada is of domestic and how much of foreign origin. Appreciably higher rates of increase in United States than in Canadian general price indexes, however—rates such as those which occurred in the late 1960’s and early 1970’s—do provide one suggestive indicator that part of Canada’s inflationary problem may really be an importation from the United States by way of an international transmission mechanism that often seems to work more quickly and thoroughly for price movements, both actual and expected, than it does for other things.

Under the circumstances, it is at least conceivable that Canada might have done somewhat better in this period to have let the exchange rate float up sooner, thus stemming to some degree the importation of inflation from the United States and the rise of Canadian consumer prices. At the same time, an earlier easing of fiscal policy might have exerted a downward push on unemployment.

This is, of course, speculation after the fact but it does illustrate how, with a floating exchange rate, Canadian economic stabilization policy can have a useful degree of independence from United States policy and United States economic conditions. We believe that when the circumstances call for it, this independence should be exploited to the full.

Controlling the Floating Rate

Some witnesses advocated that Canadian policy-makers adopt what would amount to a completely "free float" or "hands off" attitude towards the exchange rate but we do not believe this to be realistic. Not merely would it be contrary to human nature; it could, under some circumstances, allow things to happen that were seriously detrimental to Canadian economic stability and the achievement of major economic goals. If the rate moves (or threatens to move) far enough in any one direction to start bringing about relatively fundamental adjustments in the Canadian economy, the question must be asked whether in the light of all the relevant circumstances these adjustments are wanted. Perhaps they are, but if they are not, monetary policy is likely to be the principal indirect means chosen to steady the rate or to move it back at least part of the distance that it has come. Similarly, if the rate has remained fairly stable, but changes in other economic circumstances have rendered it seriously inappropriate, monetary policy will probably be the principal adjustment tool. Thanks to the sensitivity of capital markets this immediate rate-adjustment process appears to be relatively little subject to time lags.

We mentioned earlier the debt-management linkage between monetary and fiscal policies and the necessity for close policy coordination and basic agreement on goals between the Department of Finance and the Bank of Canada. Both the need for coordination and the complexity of determining the correct policy mix become very much greater when the exchange rate is brought into the picture.

Conclusions and Recommendations (IV)

1. Every effort should be made to retain for Canada a floating exchange rate. The rate should, moreover, be able to move up and down in relation to the U.S. dollar as well as to other currencies.
2. The floating exchange rate gives to Canadian economic stabilization policy a very valuable additional dimension of adjustment. It provides a means of securing a modest and partial, but nevertheless welcome degree of insulation from unfavourable developments in other countries.
3. A floating rate does not solve the fundamental economic problem of unlimited needs and limited resources; it is not an open licence to inflate, to export unemployment, or otherwise to run the Canadian economy as if the rest of the world did not exist. It may not produce an economic climate

that is totally independent of developments abroad. However, it can help to some degree to stem imported inflation and give Canadian policy-makers more scope for dealing with domestic economic problems.

4. Even when we have a floating rate it would not be realistic or desirable for Canadian policy-makers to leave the rate completely alone. There are times when events will call for exerting an influence on the level of the rate by monetary and perhaps other policies.

CHAPTER V

LAGS, EXPECTATIONS AND RULES

LAGS

One of the more disconcerting experiences for a concert pianist can be his first encounter with a large old style church organ. Accustomed to the piano, he sits at the more complex yet basically familiar keyboard of the organ and plays one or two notes. Nothing happens. Thinking that perhaps the instrument is not on he reaches out to alter the setting of the stops. At this point, a blast of sound from behind nearly blows him out of his seat. He has discovered that complex mechanisms are sometimes subject to time lags.

The three major tools of economic stabilization are also greatly bedevilled by time lags, which are much more difficult to anticipate and allow for than those associated with musical instruments.

Between an unfavourable change in the course of the economy (say, a slowing down of growth and a rise in unemployment) and receipt of a definite signal that something is amiss, time passes. Between the receipt of the signal, and the implementation of a decision to utilize some policy tool, more time passes. And finally, there is a still further lapse of time between the implementation of the policy decision and the occurrence of its maximum impact on the economy.

With respect to this final stage, many lags are thought to be "distributed". That is, there may be a little policy-impact quite soon but the chief kick may not take place until much later, with additional diminishing effects stretching even further into the future. Economists often go through the exercise of cumulating these predicted effects through time, so that they can say by what future date they think as much as one-half of the estimated

total impact of a policy move will have happened. It is not uncommon for econometric models to indicate that the accumulation of 50% effect from changes in fiscal and monetary policy may take long enough that one may talk in terms of years.

A critical implication of research findings about lags is that if policy always adheres to a stately, traditional sequence, with action waiting upon clear and present evidence of trouble and then taking some considerable further while to occur, there is a strong likelihood that it will often be too late to do much good and may indeed make things worse—stimulating an economy that has somehow got through its unemployment difficulties into a new boom that needs restraining; or conversely, administering anti-inflationary medicine to an economy that could by now stand a pick-me-up.

The Reasons for Lags

While the measurement and anticipation of policy lags is one of the most intractable problems currently facing economic policy-makers, some at least of the reasons why lags occur are not especially mysterious. Statistical reasons, institutional reasons, and reasons of individual human behaviour all appear to play some role.

1. Statistics like those of the Labour Force Survey take time to collect, process and interpret—and therefore, strictly speaking, inform only about the past.
2. The institution of democratic government is one of the great institutions of mankind but it is cherished primarily for reasons other than speed in decision making which is not always its *forte*.
3. As for the people—the taxpayers, savers, borrowers and spenders whose economic behaviour it is hoped policy will alter—their financial affairs are sufficiently complicated and their experience-based skepticism about the permanency of economic changes sufficiently strong that their reaction may well be a sort of double-take. They may, that is, respond one way initially—then, if convinced that the alteration in their circumstances is here to stay, take the more elaborate and time-consuming actions (such as buying a house) that constitute their longer-term response. The reactions of business firms have something of the same multi-phase characteristic.

Why are Lags a Problem

All of this is not new: the essentials of it have been known for years. Why then do we lay great emphasis on it here? There are three main reasons:

1. Recent research evidence, as reported at our hearings and elsewhere suggests that policy lags may be even longer and more variable—

and therefore more unpredictable and otherwise troublesome to policy-makers—than was previously supposed;

2. Though recent Canadian economic policy has shown greater lag-consciousness, it still does not appear to have taken adequate account of the phenomenon; and

3. The existence and significance of policy lags is not as widely known to Parliament and the general public as it ought to be, in part because of the political process and the conventional rules of the parliamentary game tend to sweep the matter under the rug, and instead put pressure on governments to reach into the magician's hat and produce instant solutions to instant problems.

To elaborate slightly on the final point, it may be observed that while parliamentary oppositions do indeed tend to look into the economic future and see dark things, they generally find themselves on better fighting ground when they can talk about how inflation or unemployment or both are demonstrably hurting Canadians *now*. This, especially when it is reinforced by objective evidence, and by friendly warnings from caucuses, constituency groups and individual members of the government party, is a kind of criticism that governments understandably feel keenly, and are strongly tempted to respond to by producing packages of measures that can be alleged to offer fast, fast relief to the economy. But the truth may be that rather little fast relief is actually available. Worse still, the relief nevertheless proffered may have adverse effects later on, when the economic situation has changed. Even knowing this, however, governments may be under too much political pressure not to make decisive-looking policy moves of some sort.

There is here then a serious, compound problem. In part, it is a problem of economic analysis and a challenge to economic research. In part, it is a problem of the institutional structure of government decision-making. But in large part also, it is a political and public information problem, and much of its ultimate solution will have to take place on that front.

What Can we do About Lags

1. Research and Statistics

The research aspect is easiest to prescribe for, at any rate in general terms. There must be money, determination, and a refusal to be put off by repeated failure and frustrations. There must be research both inside and outside government. There must be frank public dialogue and generous exchange of information between all the research participants.

Meanwhile, policy must go on being made in whatever deplorable state of incomplete information. The development of earlier and better economic statistics can be of significant help here and we strongly advocate it.

2. Government Decision Making

Further than this, perhaps the most important thing is to draw the right logical conclusions from the existence of long and unpredictably variable policy lags.

A. *The First Rule of Lags*

It has been repeatedly pointed out, notably by the Economic Council, that lags make a nonsense or worse out of any attempt to counter-act minor wiggles in the general course of economic activity. This seems a correct conclusion which we shall call the first rule of lags: "Policy should focus on dealing with larger and more prolonged deviations of the economy from its potential growth path."

B. *Second Rule of Lags*

But it is also vital not to draw incorrect corollaries from a correct conclusion. Such an incorrect corollary would be to argue that since policy must on no account respond to minor wiggles, but only to major divergences, it should never move until the existence of a major divergence has been clearly and incontrovertibly established. This, under some circumstances, could lead policy even deeper into the trap that lags set for it. While debate raged on about whether the observed disturbance was a minor wiggle or a major divergence, the divergence might become very major indeed, eventually putting the government under irresistible pressure to weigh in heavily but too late, thus quite possibly encouraging a subsequent major divergence the other way. Even if governments abjure short-term fiddling, a second rule of lags also applies: "If policy is to be timely and effective, it must often move on a medium-term forecast and a balance of probabilities rather than on iron-clad certainties."

This is a tough rule though not as tough at some junctures as at others. When the economy is far below its growth path, in a slough of softness and unemployment from which recovery can only be prolonged, there is little danger that strong stimulative measures will be untimely (although there may unfortunately be a serious problem of persisting and to some extent self-fulfilling inflationary expectations inherited from a previous period). But when a recovery has gone some distance—has reached, say, a 1964-65 stage, with unemployment down and little obvious sign as yet of serious inflationary trouble—keeping to the rule can be a much more severe test. To see beyond the current best-of-all-worlds and perceive that a modestly unpleasant cautionary move now may lessen the risks both of inflation and of heavy, untimely and unemployment-creating policy reactions to inflation some distance down the road, calls for statesmanship of a high order.

C. *Third Rule of Lags*

The rule of ignoring minor economic wiggles would ban some types of policy move made in the past but would not necessarily make policy moves infrequent—at least during certain periods. If some current economic developments do not appear to cast long shadows forward, others do, and there can be times when assessments of the *medium-term* outlook for the Canadian economy undergo sharp and justifiable changes. Under these circumstances, policy should not be ashamed to respond. We thus have a third rule of lags: “If a medium-term forecast and its associated policy turn out to be wrong, the logic of lags calls for prompt policy revision. Expenditure of precious time on justifying earlier decisions is not constructive.”

D. *Short Lag Policies*

For this reason, we endorse the fairly recently introduced practice of bringing down mini-budgets, at times other than the spring. We do this with some misgivings, realizing the temptations that it could offer to misguided fiddling and “fine tuning”. But this risk seems outweighed by the desirability of giving policy every opportunity to move promptly when it should move at all.

We also urge a diligent search for additional, supplementary policy devices that are relatively fast acting—have short lags. One such device for use against unexpected escalations of demand inflation might be an up-dated version of consumer credit controls. These have been used before in Canada but the recent rapid growth in the use of revolving credit plans suggests that there may be new ways in which a serious inflationary emergency could be somewhat curbed in the short run.

3. Public Understanding of Lags

These possibilities should not be exaggerated, however. The lags applying to the major instruments of economic stabilization policy will still be there and the great need to improve the state of Parliamentary and general public knowledge about them therefore remains. Pleas for better public information are sometimes little more than vague generalities but not in this case where the state of public understanding is truly critical to the solution of the political aspect of the lag problem. Governments, professional economists and the media can do a great public service by losing no opportunity to propagate the fact that between the action and the event of economic policy falls a time-shadow. The more widely this is known and appreciated, the more will the undue demanding and supplying of instant governmental solutions to instant economic problems be seen and deprecated for what it is: a deception at best and a dangerous piece of counter-productivity at worst.

We therefore recommend that while governments should seek out new and faster-acting instruments of economic stabilization policy, they should nevertheless recognize, publicize, and act upon the fact that their most powerful instruments are still the major levers of monetary, fiscal and exchange-rate policy, and that these are subject to significant time-lags.

EXPECTATIONS

The problems of expectations in recent economic policy has been in some ways part of the problem of lags. This may at first seem a contradiction since an expectation or anticipation is essentially a thought *before* the event. But what is widely thought to have happened is that variations in peoples' expectations of future economic events—especially their varying anticipations of inflation—have rendered even more uncertain how soon and how strongly they would react to present changes in economic policy. In some cases, even the *direction* of their responses, as well as the length of the time-lags, appears to have become more doubtful.

Some flavour of the feelings of bafflement that this has understandably engendered in policy-makers shows through in the following passage from the brief submitted to the Committee by the Department of Finance:

"These expectations, held throughout the economy, do not arise inexorably from the experience of the past. They reflect a mood which, like the northern sky at night, is sometimes sombre, sometimes glowing and sometimes shimmering but rarely predictable. Yet the dynamic of the economy, be it vigorous or laconic, depends upon this mood. Government action can and does affect mood and expectations but often not predictably."

As this suggests, it would be foolish to try to lay down broad, general rules for dealing with many of the more esoteric manifestations of expectational psychology that policy-makers encounter. At the same time, however, some very old and simple psychological principles will probably continue to be serviceable. Experience still teaches; people still remember. It seems likely that past economic events still tend to influence future economic expectations (and therefore present economic behaviour) with an intensity dependent in part on two factors: the size and impact of the past events, and how long ago they happened.

Thus it seems at least a plausible hypothesis that if inflationary expectations have been a more marked phenomenon and policy problem in 1970-71 than in the early 1960's, one reason is simply that there has been a fair amount of inflation in recent years, and that Canadians have moved steadily further away in time from their last major experience of relative price stability around the turn of the 1950's. They have moved further still, of course, from the non-inflationary trauma of the Great Depression. And since people sometimes act on inflationary expectations in ways that add to inflation, the expectations may have been in some degree self-fulfilling, thus upsetting policy-makers' expectations of how soon and how much the recent

softening of the Canadian economy would lead to a moderation of wage and price rises.

In the current concern over expectations of rising prices, it should not be forgotten that economic behaviour is also influenced by expectations of other developments—by expectations of unemployment and recession, for instance, or of the future setting of monetary policy. If one were to imagine a shrewd and hard-eyed observer looking back over the Canadian economic record of the last twenty years (as outlined, for example, in the charts of Appendix I to this Report), one might suppose that he would, on the past record alone, generate a number of expectations. Creeping inflation—sometimes relatively sluggish, sometimes a little faster—would certainly be one of them. On the other hand, uncontrolled runaway inflation would look like one of the worst possible bets. The record would show that if Canadian policy had sometimes moved late against inflation, it had almost always moved heavily in the end, and that the longer-run Canadian performance on price stability was one of the best in the world.

By contrast, the 20-year record of keeping employment growth close to a sometimes very rapid rate of labour-force growth, and so avoiding periodic lapses into serious unemployment, would seem much less impressive. This, if the hard-eyed observer were connected in some way to a very “cyclical” industry, might argue rather persuasively for a future rule of making hay while the sun shone. If, for example, he were a construction worker, he might conceive a regrettable but understandable penchant for going after the big wage increase so long as there was still any wage at all to be had.

If, to shift the example a little, the hard-eyed observer were a large-scale borrower in financial markets, he would probably be more interested in movements in the money supply and other indicators closely related to monetary policy. Observing a high rate of growth in the money supply over a very recent period, he might be led by his historical researches to worry about what this might portend in the way of future inflation—but also to worry about what the Bank of Canada and other people in the market might make of it, and about what might happen to the cost and availability of credit when the period of rapid money supply growth came to an end. He might conclude that he should borrow now, rather than later. And if enough other borrowers reached the same conclusion, this might help drive up long-term interest rates. The development might nevertheless be interpreted by many financial commentators as largely a matter of *lenders* demanding a higher interest-rate “hedge” against inflation.

This very oversimplified example will serve to illustrate two points. The first is that what are often read as expectations of what the economy is going to do are sometimes, in reality, more complicated and mixed-up expectations not simply of what the economy is going to do, but also of how

policy is going to react. The second point is that many of the policy problems arising from expectations and market psychology are sufficiently complicated that they cannot be generally prescribed for, but must be left to experienced practitioners to cope with as they come up.

What Can We Do About Expectations?

Nevertheless, on the basis of all that was said to us about lags and expectations by a number of impressively qualified witnesses, one elementary but important notion may be offered. This is that the expectations most within the control of policy-makers, and therefore probably worth their earliest and keenest attention, are those engendered by their own policy action. Needless to say, any policy-maker worth his salt already considers very carefully the likely expectational effects of *individual* policy actions. What we urge, however, is that the Bank of Canada and governments have a more careful regard to how patterns or series of policy actions over time may set up patterns of destabilizing economic expectations. Too jumpy, too nervously reactive a pattern of policy changes over a period may unsettle the longer-run foundations of market and general public psychology in a way that comes back to haunt the policy-maker on various later occasions. He may find the market focussed so intensely on trying to forecast his policy decisions, as contrasted with trying to forecast the economy generally, that his scope for policy decisions is by this fact reduced.

This could be thought of as a supplement to the "first-rule-of lags" argument for ignoring minor economic wiggles and putting more emphasis on trying as far as possible to keep to a relatively settled policy strategy. As official government witnesses pointed out to us, some things must lead to deviations from the strategy. Episodes on the scale of the Atlantic Acceptance affair, or some of the periodic fall-out on Canada from the United States balance-of-payments struggle, clearly required Canadian policy deviations. But as a general future rule, before any deviation is authorized that might cause disturbing gyrations in the money supply or in some of the other main economic indicators that people watch, the question, "Is this trip really necessary?" should be asked more pointedly than in the past. If it is a needed trip, more consideration than in the past should then be given to whether a plain and full public explanation of its purpose and deviational-nature (so far as this can be foreseen) would not do more good than harm to the state of expectations. The idea that silence disturbs the market less and keeps more policy options open, while valid in some situations, may be a poor guide in others. If silence generates too high a degree of public suspense and nervousness over what is to happen next in economic policy, it may start closing off options.

PROPOSALS FOR POLICY RULES

Partly because of the problems arising from lags and expectations some economists have proposed that the makers of monetary and fiscal policies be stripped of much of their present discretionary power and be subjected instead to specific operating rules laid down in advance. The function of the rules would be both prescriptive and expository. That is, they would guide the decision-makers in their actions while at the same time providing legislators and the general public with a readier means of seeing and understanding what was going on.

Rules for Fiscal Policy

In the case of fiscal policy, the usual proposal is that the fiscal levers be so manipulated that *if* the economy were at high employment, the government budget (measured on the national accounts basis) would be in balance or slightly in surplus. The practical effect of following this prescription would normally be that when the economy was in fact well below high employment, the budget would show a large deficit and fiscal policy would be exerting a strong expansionary push towards high employment. When by contrast, the economy was so buoyant that it was trying to press above high employment, there would be a government surplus and a restraining fiscal influence.

Such "high employment budgeting" is advocated for several reasons. It is thought, to begin with, that it would tend to steady fiscal policy, discourage short-term fiddling, and ensure at all times a roughly appropriate amount of fiscal stimulus or restraint for the economy as its circumstances might require. In particular, it would cope with the problem of "fiscal drag" whereby, as the economy moves back towards high employment, its progress may be excessively braked by the act of such income-sensitive "automatic stabilizers" as the progressive income tax and the Unemployment Insurance Fund.

But the rule is advocated for expository reasons also, which can be illustrated in terms of a period of relatively deep recession in the economy. In such a period, the government is likely to be in considerable deficit anyway, if only because of the reverse action of the automatic stabilizers as the economy slides into recession. But more stimulus than this is typically needed, and high-employment-budgeting prevents a government from passing off its automatic deficit as an adequately expansionary fiscal policy. At the same time the high-employment-budget concept provides a good argument to throw back at those who profess to see in a larger and more "activist" government deficit evidence of waste and bad public housekeeping rather than deliberate economic stabilization.

There are also expository advantages in a period of high employment and inflationary boom. The high-employment-budget concept then becomes,

among other things, a way of resisting those who argue that more of the government's buoyant revenues should be channelled into their favourite expenditure projects.

The Minister of Finance told us that he discerned some important practical difficulties in applying a high-employment-budgeting rule to the Canadian federal government and he questioned whether the concept would be particularly illuminating to the public or otherwise useful.

We took careful account of the Minister's views on this point. But we could not help observing also that the Ontario government, as well as the United States federal government, has seen virtue in the concept, and that both have found ways of adapting it to their needs. It seems to us that some reasonably flexible adaptation of the concept to the budgeting of the federal government in Canada would also be helpful.

We therefore recommend that the federal government adopt the concept of high-employment-budgeting, at least to the extent of always estimating, in budget presentations, what the budgetary position would be at high employment and of analyzing reasons for changes in the estimated figures since the previous presentation.

This would, we think, leave ample flexibility for necessary shifts in fiscal posture—on occasions, for example, when developments in the foreign exchange market made it desirable to alter the prevailing "mix" of fiscal and monetary policies. Meanwhile, however, one advantage of using the high-employment-budget concept as the basic point of departure would be to facilitate fiscal policy coordination between the federal government and provincial governments using the same concept. The Ontario government has laid much emphasis on this.

It does not seem a proper criticism of the high-employment-budget concept to say that it does not solve all or even a large part of the problems of the makers of fiscal policy. This is not its true purpose, and it can be anticipated that the Finance Department will continue to require the full services of first-rate econometricians and other experts in its work.

The true purpose of high-employment budgeting, as realistically set forth in a recent study for the Brookings Institution by G. L. Bach, entitled *Making Monetary and Fiscal Policy*, is to provide only a broad discipline—an overridable presumption. This presumption would replace the traditional and now long-since-abandoned presumption that the budget should be balanced every year, regardless of the state of the economy. Just as the old-time prescription was not in fact fulfilled continuously, so too would there be departure from the new one. But the need to justify publicly the departures or "overrides" would nevertheless be a useful discipline. Among other things, it would tend to protect sound fiscal policy just a little better from some of the fickle and short-lived political winds that must be expected to blow from time to time.

Rules for Monetary Policy

Turning now to possible rules for monetary policy, the type of rule proposed here is nearly always a monetarist one that would require the central bank to expand the money supply at some specified rate geared to the growth of real GNP. The money-supply expansion-rate would not necessarily be identical to the corresponding GNP-rate, and the prescription might allow for a band of permitted rates. But the central bank would not be allowed to break out of this band without special permission.

Commenting to us on these proposals, Mr. Rasminsky argued that a suitable definition of money-supply would first have to be selected from among several possible alternatives, that an appropriately stabilizing rate of increase would then have to be determined, and that careful tests of monetarist hypotheses against Canadian reality indicate no basis for such a determination. (Monetarists, needless to say, dispute this).

It is also argued against a simple monetary rule that even if a good one could be found, the circumstances of Canada's open economy would necessitate so much deviation from it that it would effectively cease to be a rule at all.

We must say that we have a good deal of sympathy with much of what the monetary "rule makers" seem to be trying to do: produce a steadier and more effective monetary policy, improve the visibility and comprehensibility of the policy, and render the policy-makers more effectively accountable to the public. Our recommendations elsewhere in this Report are, we believe, completely in the spirit of these objectives. We must regretfully recognize, however, that the state of the analytical art and the circumstances of the Canadian economy do not at present permit these objectives to be embodied in relatively simple monetary rules. Monetary policy, in Dr. Okun's imagery, can use no single beacon, and it must be free to move quickly against truly major emergencies.

For all that, there remains something more to be said about the expository and accountability objectives of the rule-makers. If it is to be agreed that the Bank of Canada ought not to be subjected to simple policy rules, the Bank should in return feel itself under an obligation to develop improved techniques for evaluating, reporting and accounting for its actions. In this alternative way, it would fill some of the unmet expository needs which have been one major cause of the dissatisfaction leading to the rule proposals.

Above all, these improved techniques should have more and better numbers attached to them. One of the most significant and attractive features of all the policy-rule proposals is that they are firmly based on quantitative criteria. Their numbers may not be the right ones but the idea of having some numerical standards that really mean something and do not vary confusingly from year to year seems fundamentally sound. Good standards

developed for expository purposes vis-à-vis the public could turn out to have considerable internal prescriptive value as well.

It is no doubt true that not everybody likes numbers or can be persuaded by them and that, in the final analysis, economic policy is about people, not statistics. But in a policy area of unavoidable trade-off and compromise, the welfare of the Canadian people is critically dependent on questions of how much—how much unemployment, how much price increase, how much policy impact over how long a time period to stimulate or restrain the economy. This points ineluctably to quantified policy goals and quantitative assessments of policies to reach those goals, on a fuller and more systematic basis than today. To be sure, greatly improved quantification may well not be possible immediately: too many of the presently available numbers are too “hairy”, and the conceptual and technical difficulties of developing better ones are in some cases appalling. But it is in this general direction that policy accountability and reporting should be moving, and the Bank of Canada, while it may be complimented for already doing a good deal along these lines, should be kept under pressure to manifest still further effort and progress.

Conclusions and Recommendations (V)

1. It takes time to collect and interpret statistics. It takes time to implement the appropriate policy response. It takes time for the policy to have its effect. Recognition of these time lags is of fundamental importance in the successful operation of monetary, fiscal and exchange rate policies.
2. Lags make nonsense out of attempts to fine-tune the economy with these blunt instruments.
3. Recent research indicates that these lags are even longer and more variable than was previously thought. Canadian economic policy has not taken adequate account of lags, nor are the existence and significance of lags sufficiently known to Parliament and the general public.
4. We recommend the following methods of dealing with policy lags:
 - a) More funds should be directed to research into the problems of policy lags and into the development of earlier and better statistics.
 - b) Policy should be conducted in accordance with the three rules of lags:

First Rule: Policy should not try to offset short-term wiggles in the economy; it should focus on dealing with larger and more prolonged deviations of the economy from its potential growth path.

Second Rule: If policy is to be timely and effective it must often move on a medium-term forecast and a balance of probabilities rather than on iron-clad certainties.

Third Rule: If a medium-term forecast and its associated policy turn out to be wrong, the logic of lags calls for a prompt policy revision. Expenditure of precious time on justifying earlier decisions is not constructive.

c) There should be a search for new short-lag policy instruments such as anti-inflationary contingency devices for the control of revolving credit plans. In this same general connection we endorse the practice of "mini-budgets."

d) It must be recognized that government's most powerful instruments for managing the economy (monetary, fiscal and exchange rate policies) are subject to long time lags and therefore should not be used to produce instant solutions to instant problems. No effort should be spared to convey this truth to the public.

5. Psychological expectations are also an important problem affecting economic policy. Policy-makers cannot prevent people from forecasting the economy generally but they can reduce the tendency of people to become overly concentrated on trying to forecast short-term movements in economic policy.

6. Policy-makers therefore should pay particular attention to public expectations generated by their own policy actions. If short-term deviations in policy from a longer-term strategy are necessary they should be fully explained.

7. As a broad but valuable discipline and protection for sound fiscal policy the Federal Government should adopt the concept of high-employment budgeting, at least to the extent of always estimating in budget presentations what the budgetary position would be at high employment and of analyzing reasons for changes in the estimated figures since the previous presentation.

8. No simple policy rule such as a money supply expansion rule can be applied to the Bank of Canada, but the Bank needs to develop improved techniques for evaluating, reporting and accounting for its actions.

CHAPTER VI

TRADE-OFFS AND OPERATIONAL GOALS

TRADE-OFFS

We could not presume to complete even a broad-brush treatment of the major instruments of economic stabilization policy without addressing ourselves to the question of whether there is a “trade-off” in the Canadian economy between the goals of high employment and price stability—and if so, what kind of trade-off.

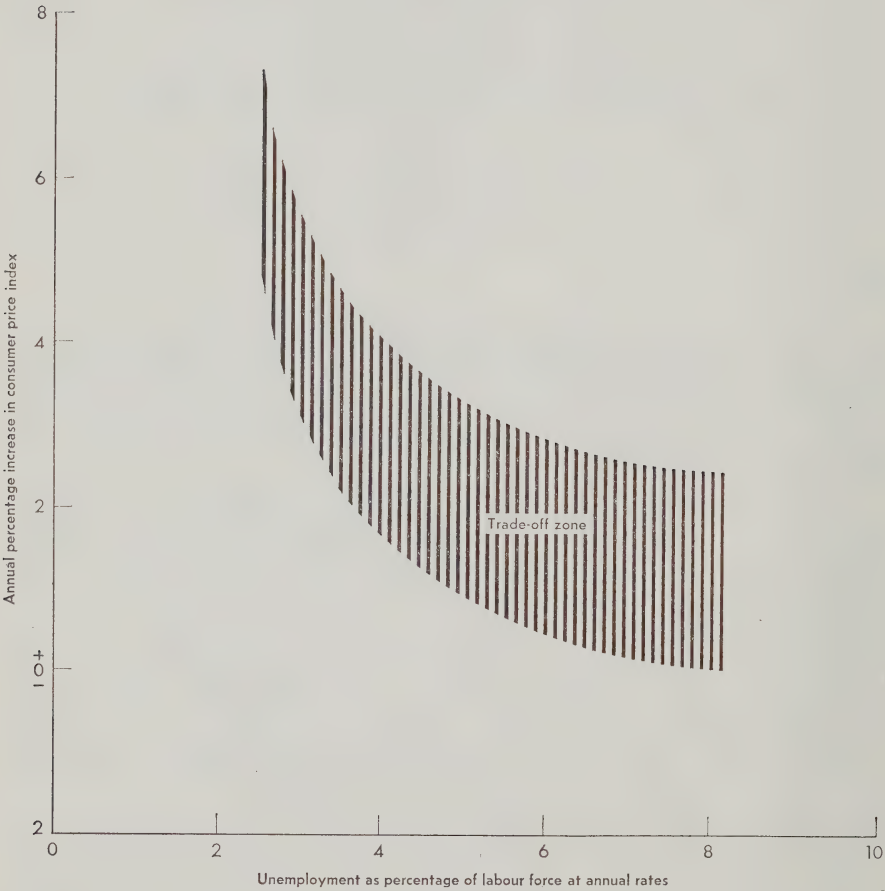
The controversial issue, with its important implications for practical policy-making, surfaced on many occasions during our hearings. A trade-off may be defined as the necessity of taking less of one desirable thing in order to have more of another. At the heart of the trade-off controversy in economic policy lies the idea that, for the present at least, and perhaps for a considerable time into the future, Canadians cannot in practice have all of the high-level economic performance that they want. Particularly with reference to the big, aggregate-demand levers of fiscal and monetary policy, a choice is said to impose itself. If total demand is expanded enough to carry the economy to a satisfactorily high level of employment there will be too much price increase. If, on the other hand, policy tries to restrain the economy enough to eliminate most of the price increase, there will be too much unemployment. Therefore, the best that can be obtained for now is some sort of compromise between high employment and reasonable price stability.

The Phillips Curve

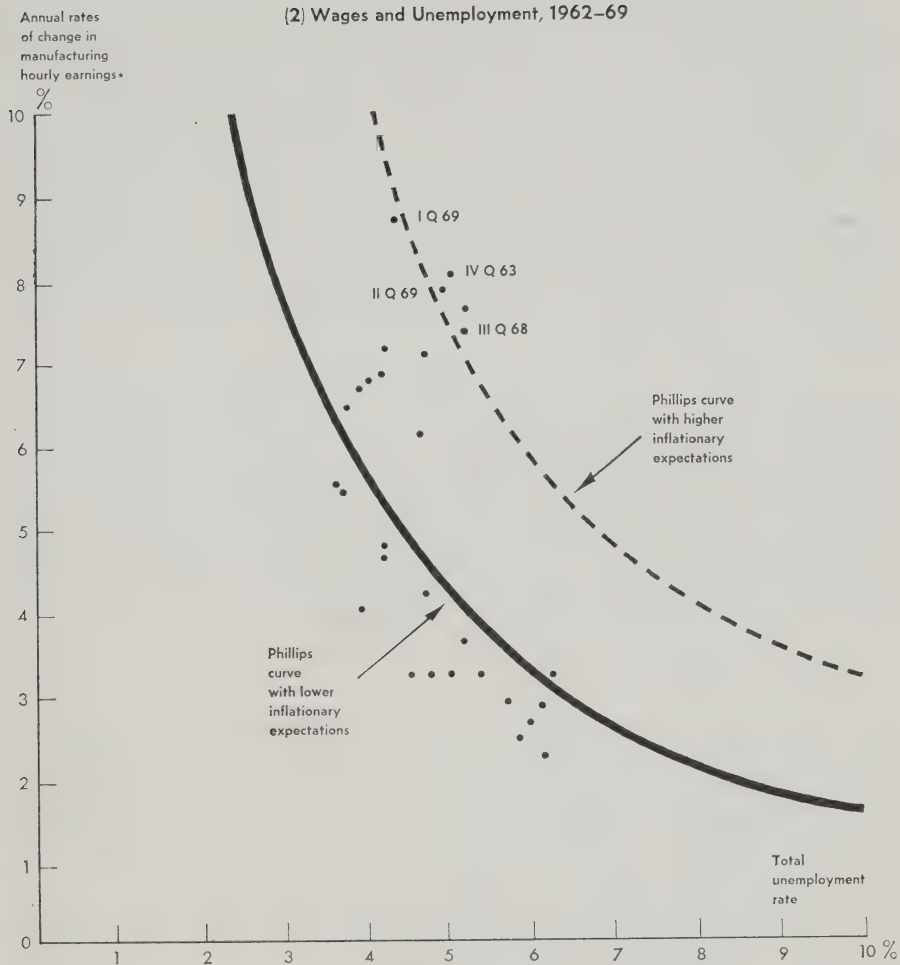
The trade-offs proposition is sometimes put forward with the aid of a “Phillips curve” diagram, relating price changes to unemployment levels on the basis of past observations of the economy. The unemployment figures

ILLUSTRATIVE TRADE-OFF CURVE FOR CANADA

(1) Prices and Unemployment, 1953-65



(2) Wages and Unemployment, 1962-69



Sources: (1), Economic Council of Canada, *Third Annual Review*, Ottawa, 1966, p. 144. The basic data of the diagram comes from G. L. Reuber, R. Bodkin, E. P. Bond and T. R. Robinson, *Price Stability and High Employment The Options for Canada*, Economic Council, Special Study, Ottawa, 1966.

(2), Bank of Nova Scotia, *Monthly Review*, Toronto, September 1969.

may be interpreted as having a kind of double role: they are both an important policy-variable (low unemployment being an obvious counterpart of high employment), and an indicator of how hard aggregate demand is pressing up against available supply with all that that may imply for prices. Two purely illustrative Phillips-type curves are given in the diagrams on pages 44 and 45.

It will be easily seen that a single Phillips curve of this kind, standing stark and alone in a field of two-dimensional space, represents a heroic oversimplification of reality. Outside that field of space, many other factors such as inflationary tendencies flowing in from the United States, are either being held artificially constant or simply being allowed invisibly to affect the "fit" of the curve to the data. One does not need to be an econometrician to appreciate that rates of price increase in Canada are affected by many things besides the general slackness or tightness of the Canadian economy as reflected in unemployment; or that the level of unemployment is, in its turn, affected by many things including possibly the rate of increase in prices, feeding back the other way.

Economists and other social scientists use many such heroic oversimplifications: the familiar demand and supply curves of elementary economics textbooks are another example of them. Their use can be justified, not merely as a convenience for teaching and theorizing but on the grounds that many of them are manageable tools for predicting the future. They are able to produce reasonably good predictions because the small fraction of total economic reality that they embrace is the fraction that mostly matters for the particular prediction being made.

Is There a Trade-Off?

But the stability and predictive power of the trade-off relationship (not to mention its precise meaning) are much in dispute among economists. It is argued that many things may "shift the curve": structural changes in the economy, movements in the exchange-rate, manpower policies, lags, expectations—even, and perhaps especially, the smoothness or jerkiness with which monetary and fiscal policies are applied.

Another argument is that the trade-off relationship really depends on people being fooled by inflation and not doing all they can to protect themselves against it. From this follows the contention that once this veil of "money-illusion" has been stripped away by continuing inflationary experience, peoples' behaviour will alter and the curve will shift radically—perhaps even become vertical. On this point, Professor Johnson's reading of a wide range of recent empirical research is that the long-term relationship is different from the short-term one, but still implies a trade-off.

Here again, then, we find ourselves in the midst of an on-going, incompletely resolved dispute. It seems clear that there are many burning, outstanding questions about trade-off analysis, and that Canadian monetary

and fiscal policies are not soon going to be read directly off a Phillips curve. The trade-off relationship may well be a very shifty customer (indeed, we trust that it is, since many of our recommendations essentially amount to attempts to shift it in a favourable direction).

It nevertheless seems to us that over the sorts of time-period that matter for monetary and fiscal policy (lags included), something very like the policy dilemma implied by trade-off analysis is the present reality in Canada. This seems all the more true when account is taken of the undesired but only partly resistible economic tendencies that periodically sweep in from abroad. Moreover, to judge by their words and actions during the recent difficult period in the economy, an increasing number of Canadians also think trade-off is the reality, with the result that any adverse expectational consequences that might once have followed from saying so bluntly must by now have been thoroughly discounted. The very expression "trade-off" has become common parlance—the concept, part of the present expectational climate in Canada.

What Can Be Done About Trade-Offs?

We believe that a stage in public understanding has been reached where frankness about the trade-off is much more likely to improve than to worsen economic expectations and economic performance. That includes war on inflation. We see no inexorable logic whatever leading from recognition of a trade-off problem to the proposition that the only thing to do about inflation in Canada is to learn to live with it and love it. Our logic leads in a quite different direction, to the proposition that the war against inflation is going to be a long war and will most successfully be fought as such.

To be more specific, it seems to us only realistic to expect that any high-employment, high-growth economy, such as Canadians surely hope theirs will be, is going to be faced with inflation as an endemic recurring problem—sometimes comparatively latent; sometimes breaking out more into the open. The way to keep this problem down is to keep after it continuously and above all to anticipate its more severe outbreaks instead of allowing policy and the economy to fall victim to a series of lag-traps. Experience has by now made thoroughly clear how costly and relatively ineffective the short-term, stop-go strategy is. Or to revert to the full military analogy, few of the individual battles in the war on inflation are likely to be won by wild cavalry charges towards sundown: those are apt to be little more than very expensive ways of salvaging some honour from days that are mostly defeats.

It comes back again to the general idea of a more settled, longer-term strategy. How does bringing the trade-off problem more into the open help to further such a strategy? One way it may help is by giving the federal government a better basis, if in its judgment the new strategy and the 3%

long-term unemployment goal of the Economic Council are for some while ahead incompatible, to commit itself publicly (as we shall shortly propose that it do) to a different, interim unemployment goal. Another way is by improving public acceptance of the need to move earlier against inflation and to strengthen longer-run strategic weapons such as competition policy and manpower policy.

The Present Unfavourable Trade-Off

It can also be expected, of course, that bringing the trade-off problem more into the open will lead Canadians to ask even more than they now do why the present rate of trade-off in the economy seems so unfavourable. Why, to put it bluntly, does the economy find itself in a position where unemployment has been averaging more than 6% of the labour force, seasonally adjusted, and the 12-month increase in the Consumer Price Index is more than 3%?

We heard a considerable amount of testimony bearing in one way or another on this question. Much of it was very illuminating and useful testimony, but it also left us with a strong impression that this is an economic conundrum to be approached with especially great caution.

One thing that should be said at the outset is that rates of change in economic indicators like the Consumer Price Index vary from month to month for reasons that are in part relatively ephemeral and indicate little about the underlying state of the economy. For example, the supermarket price war of late 1970 had effects on the Consumer Price Index some of which were bound to be short-lived and indeed to be reversed later on. Developments like this are a major reason why, especially in an economic system much characterized by significant time-lags, page-one newspaper stories and parliamentary debates that focus excessively on very short-term statistical movements do no service to the cause of better public understanding of the economy.

But there is obviously more here than short-term statistical illusion. It has been suggested by some that the increased market power of labour unions and large corporations has worsened the price/employment trade-off. We shall have something more to say about this market power in connection with our later discussion of direct controls and income policies but so far as the trade-off is concerned, a major difficulty with this argument is that there is little hard, statistical evidence (for example, in the data relating to union membership and industrial concentration) of a very substantial *increase* in market power over the last decade or so. The power is certainly there, and is very properly a matter for public concern, but it was also there on a significant scale in 1960-61, when by most measurements the trade-off seemed appreciably better.

We are inclined to put more weight on the expectational phenomenon mentioned earlier—on the way in which inflationary expectations may well

tend to grow stronger and more self-fulfilling as peoples' experience of price increases in excess of one or two percent per year stretches out in time. Some of our present trouble, in other words, may reflect the fact that in the 1960's, a relatively conventional business-cycle expansion, reinforced by an exchange-rate devaluation, became somewhat overheated and then, instead of turning into recession, extended on into a period when strong inflationary pressures were being generated in the United States by the "underfinancing" of that country's war in Southeast Asia, and when, under a fixed exchange-rate system, many of the resulting price increases were transmitted very readily into Canada.

There seems to be a fair amount of evidence, recent and not-so-recent, to suggest when the experience of inflation lengthens out in this fashion, both inflationary expectations and inflation itself may unfortunately get somewhat embedded in the economy and resist extirpation for a time, even though the economy has since become very notably softer and slacker. It is of some small comfort to note how consistently a high degree of extirpation has eventually occurred, and how fears that Canada was moving into a whole new age of accelerating and policy-resistant inflation—fears of a sort widely entertained in the late 1940's and again in the late 1950's—have been de-escalated by the economy's subsequent behaviour. But it must also be noted that the relative extirpation of inflation has thus far always been a painful and drawn-out process and is proving to be particularly so this time around. We must, therefore, while cautioning against frantic and delusive searches for miracle cures, entertain great respect for those economists who are carefully and thoughtfully exploring various possible ways of effectively speeding up the extirpative process without incurring prohibitive costs in other directions.

We must also recall that the United States too has been experiencing unusually bad rates of price/employment trade-off lately. Under the best of circumstances, much of their problem would no doubt have been "imported" into Canada via the usual transmission mechanisms. As we have stated, however, the circumstances of the 1960's were far, indeed, from the best. Had the exchange-rate been free to float (or even if, under the fixed-rate system, there had been no ceiling on Canada's International reserves from 1963 to 1968), and had full advantage been taken of the resulting scope for achieving partial insulation from inflation by an astute mix of stabilization policies, the Canadian trade-off problem would probably not have been quite so bad.

OPERATIONAL GOALS

For the present, however, the trade-off problem is still very much with us and must be taken into account in relation to our belief that economic stabilization policy in Canada will do better in future if it is more specifically focussed on realistic operational goals.

The employment and price goals developed by the Economic Council—employment at 97% of the labour force (and thus unemployment at 3%) and the Consumer Price Index rising at an average rate of no more than one and one half percent per year—still appear to be valid goals *for the longer term*. They are, indeed, explicitly regarded by the Council itself as challenging longer-term objectives. Given that a certain minimal amount of structural, seasonal and short-term “frictional” unemployment is unavoidable in any economy such as Canada’s; that there are some difficulties in adjusting price indexes for quality changes; and that few modern economies have ever succeeded in avoiding for very long at least a small mount of “price creep”, the Council’s goals imply extremely good levels of economic performance. Nevertheless, it seems entirely proper to treat them as operational goals in relation to the development of longer-term strategic policies such as manpower policies and regional development policies. Over the longer time-horizon that is in part relevant for such policies, the Council’s figures express the sort of Canadian economy at which we should be aiming.

But over the shorter span that is the principal concern of economic stabilization policy, we face a different sort of economy. And to run this economy well requires, in our judgment, interim operational goals, in relation to which policy can be better organized, co-ordinated and explained to the public. We noted with much interest that Professors Reuber and Bodkin, on the basis of long study of the trade-off problem, were prepared to recommend an interim employment goal (or more specifically a target for unemployment as a percentage of labour force) in the following terms:

“Accordingly, we would argue that the authorities should set their eyes firmly on a target of about 4 percent averaged out over two to three years. When employment is tending to fall below this level, restrictive measures should be applied even if prices are slow to reflect developing inflationary pressures; and when unemployment exceeds this level, expansionist policies should be adopted even though prices may be rising at rates comparable to those experienced in the late 1960’s.”

We are somewhat more cautious than these two witnesses about the setting of an interim employment goal. But we concur on the principle that such an interim goal is needed—to facilitate high-employment budgeting, to give stabilization policy more purpose and thrust, and to get the Canadian economy moving more decisively out of its present state of slackness.

We therefore recommend that the federal government commit itself to a purposeful attempt to move the Canadian economy, over some reasonable and approximately specified time period, to a situation where unemployment is between 4% and 4½% of the labour force.

In making this recommendation, we are well aware that some will judge that our suggested unemployment range is too low and others that it is too high. To those who might think that a figure more like about 5% of the labour force would be safer from the standpoint of inflationary risks incurred, we would point out that a 5% rate nationally would on the basis of past

experience mean rates of well over 6% in Québec and the Atlantic Provinces, and that the difficulties thus far encountered in developing effective policies for reducing regional economic disparities leave few grounds for hope that such wide regional dispersions around a 5% national average would not recur in the near future.

To those who would like the employment goal to be more ambitious and the target unemployment figure to be less than 4%, we would say that we too would very much like a lower unemployment figure and that many of our policy proposals are specifically designed to hasten the day when such a figure can be adopted as a goal. If we have nonetheless recommended the 4 to 4½% range for now, it is because we judge that as things stand in the Canadian economy, a target on this order would be the one most likely to produce a significant improvement in the *average* employment performance of the economy over time. There would, after all, be a certain Alice-in-Wonderland quality about expending great energy in disputes over the relative merits of 3% and 4% unemployment targets at a time when the actual rate is averaging well over 6%. The great immediate priority surely is to move right away from the 6% to 7% zone and *not to be driven back there*. This is what worries us when we consider what happened in the Canadian economy following the two most recent occasions, in the mid-1950's and again in the mid-1960's, when the unemployment rate got down as low as 3½%. It seems to us that not enough has changed in the economy and in economic policy—although we hope that eventually it will—to lessen greatly the risks of recurrence—of being driven back again to unemployment rates of 6, 7 and even 8%. It is this type of recurrence that we want so very much to avoid and this is the basic rationale of our interim goal.

We feel it is of great importance to face squarely the fact that in the world as it is, and in Canada's open economy, the performance of the Canadian economy—although it can most certainly be improved—is likely in the near future to be less satisfactory in some respects than most Canadians would accept in the longer-run. We attach equal importance to making adequate and humane provision for those who may suffer significantly from this fact.

We therefore recommend that Canadian economic stabilization policy include improved arrangements for unemployment assistance. Recent revisions in unemployment insurance will go some distance towards meeting this need. It must be remembered, however, that not all the unemployed have entitlement to insurance benefits, and that unemployment assistance is therefore also required. It may be hoped that as discussion and testing of various types of guaranteed income go forward in Canada, and that as practical policies are developed for ensuring minimum incomes while retaining appropriate work incentives, the certainty and coverage of unemployment assistance will be improved.

Work should also go forward on the more fundamental, longer-term matter of improving the trade-off, and of making possible progressively better economic goals and performance, on a sustained basis, in respect of both employment and prices. This work should include such things as reducing regional economic disparities and improving the efficiency and flexibility of the whole economy. Some proposals relating to it will be found in the next two chapters.

Conclusions and Recommendations (VI)

1. As between the economic policy goals of high employment and reasonable price stability, Canadian policy-makers face a trade-off dilemma.
2. The trade-off dilemma in stabilization policy should be frankly recognized and this recognition made the basis for developing a more effective long-range strategy against inflation.
3. Although our goal must be full employment, effective policy-making in the context of a trade-off problem requires the setting of realistic interim operational goals for the Canadian economy. The Federal Government should commit itself to moving the economy, over some reasonable time period, from the present position where unemployment is in the general neighbourhood of 6% to 7% of the labour force (seasonally adjusted) to a position where unemployment is no more than a range of 4% to 4½% of the labour force.
4. Economic stabilization policy should include proper protections for those Canadians who suffer from less than fully satisfactory performance of the economy. For the unemployed there should be adequate unemployment insurance and unemployment assistance—the latter ultimately developing within the context of broader programmes for ensuring minimum incomes while retaining appropriate work incentives. (See Chapter VII for protections of pensioners against inflation, and for other anti-inflationary safeguards.)
5. Meanwhile work should go forward on regional, manpower and other supply and structural policies capable of reducing the policy trade-off problem in the longer run.

CHAPTER VII

CONTROLS, GUIDELINES AND OTHER POLICIES

There are many ways in which the phenomenon of inflation may be conceived and characterized. One way—a way that has always been popular because it seems to convert inflation from a dry, economic concept into a much more human and personal drama—is to think of it as the aggregate of many individual and small-group decisions to raise wages and prices.

It must be carefully noted, of course, that not all decisions will necessarily be upward and that no wage or price decision is ever a completely unconstrained, free-will decision. All sorts of limiting forces, of widely varying degrees of strength, come into play. In very competitive markets, the pressures of competition will place narrow bounds around the decision-maker's freedom of action. In less competitive markets, these kinds of bounds may be wider. In all markets, however, government policy actions of different types, including movements in the big levers of stabilization policy, will impose further important practical limits on the freedom of private decision-makers.

The case that is made for direct controls, guidelines and incomes policies, all of which belong to the same basic family of economic policy tools, is essentially a case for having government stand closer to the private decision-maker and place narrower and more specific bounds around him. It is a case that argues that in a modern industrial economy, characterized by large holdings of market power, and by inflation much of which is believed to be more of a "cost-push" phenomenon than an immediate or lagged reaction to the excessive pressures of demand on available supply, the big levers of stabilization policy are not enough. Only more direct governmental intervention in the private decision-making process, it is argued, will place a sufficiently powerful check on inflation and produce an acceptable trade-off between the goals of high employment and reasonable price stability.

What counter-arguments can be put up against this case? One of the most important arguments is contained in this characteristic opening paragraph by Professor Milton Friedman:

"The student of inflation is tempted to rejoin: 'I've heard that one before', to exhortations now emanating from Washington. Since the time of Diocletian, and very probably long before, the sovereign has repeatedly responded to generally rising prices in precisely the same way: by berating the 'profiteers', calling on private persons to show social responsibility by holding down the prices at which they sell their products or their services, and trying, through legal prohibitions or other devices, to prevent individual prices from rising. The result of such measures has always been the same: complete failure. Inflation has been stopped when and only when the quantity of money has been kept from rising too fast, and that cure has been effective whether or not the other measures were taken."

While many economists would agree with this in respect of large-scale inflationary outbreaks, some would want to resort to considerably more qualified language in discussing the kind of inflationary problems that Canada has had since the Second World War.

Even so, Professor Friedman's statement contains two timely and useful reminders. The first is that direct control and incomes policies are as old as money itself, and far older than deliberate control of the money supply by central banks in pursuit of reasonably well-understood objectives of general economic stabilization. The second reminder is that the lengthy historical track record of direct controls and income policies is, on the whole, very bad. They have had a particularly nasty habit of letting down those who trusted in them just as inflationary pressures were mounting to their peak. They are often spoken of as though they were the ultimate, completely dependable weapon against inflation—one that governments can always use effectively if they dare. But the record suggests, on the contrary, that they are no such thing, and that by far the best claimant to the title of anti-inflationary weapon-of-last-resort—the instrument that will always work, however uncomfortably, when all else has failed—is monetary policy.

It will be seen that, like a majority of our witnesses, we are deeply skeptical about most direct controls and incomes policies. We would not wish to rule them out absolutely and we shall indeed be advocating a very special kind of incomes policy. So far as the general run of such policies is concerned, however, we do not think that they are ever likely to work very well for very long and we dislike intensely the threat that they represent to personal freedom and economic dynamism. A lesser but still important threat is their tendency to divert the attention and energies of governments and the public from other, more effective anti-inflationary policies.

But since it seems clear, from public opinion polls and other soundings, that many Canadians regard these devices more favourably and hopefully than we do, we think it proper to take up part of this Report with a somewhat fuller explanation of our views.

DIRECT WAGE AND PRICE CONTROLS

Because the period of the Second World War provides virtually all of the practical evidence of the past application of direct controls in Canada, it is necessary to say something at the outset concerning that experience. Above all, it should be noted that the observation, "price and wage controls beat inflation during the war", is a misleading over-simplification. The following points, drawn in part from the testimony of Dr. Arthur Smith, give a more accurate sketch:

- (1) Inflation was not totally defeated during the Second World War; much of it was only temporarily repressed and shunted on to become a post-war inflation.
- (2) Wage and price controls were backed up at numerous points by other control devices, such as foreign-exchange control and rationing.
- (3) A larger part of the job of controlling inflationary pressure was done by unprecedentedly severe taxation and highly organized "hard sell" Victory loans.
- (4) One of the functions of wage and price controls was the psychological one of providing a highly visible check on profiteering and thus making the economic burdens of the war more acceptable to the public.
- (5) Another of their functions was to bear down especially hard on less essential activities, and so help to draw resources into war production and keep them there.

The role that has been suggested for direct controls in helping to cope with peacetime inflation in Canada would obviously be a very different sort of exercise.

It is clear that to use controls as the principal policy tool against inflationary forces of a predominantly excess-demand character would amount to nothing more than a futile attempt to sit on a lid that was bound to come off. The key instruments in such situations are monetary, fiscal and exchange-rate policies, and unless they are properly utilized, the most that controls can do is to delay the boiling over process somewhat and turn it into an explosion.

But what of less extreme situations? For peacetime controls to make any sense at all—and an impressive number of economists see no sense in them under virtually any circumstances—they would have to be employed against an inflation that was convincingly diagnosed as containing a significant element of "cost-push". Not only that but the cost-push would have to be importantly related to the discretionary exercise of market power.

We cannot here open up the whole, vast economic controversy sometimes referred to as "cost-push-versus-demand-pull". We refer interested readers to the record of testimony at our hearings, suggesting that they observe, for example, the extreme qualification and tentativeness with which Professor Lipsey and other witnesses approached the question of just how

much of total inflation can be attributed to cost-pushing by unions and subsequent price increases by management.

At all events, one basic condition for the use of peacetime controls would be the acceptance by the authorities of a cost-push inflationary diagnosis strongly related to the exercise of market power. If, instead, much of the cost-push seemed to be arising more from structural shifts and bottlenecks—from the difficulty of transferring manpower and other resources around the economy fast enough to meet the needs of more buoyant sectors of demand—the controls would lose a good deal of their relevance. Worse still, they would almost certainly not be sophisticated enough to avoid slowing down the structural shifts and increasing the number of bottlenecks.

Selective Controls

If there is no more than one valid lesson still to be learned from the experience of wartime controls, it is that a high degree of sophistication and sensitivity cannot be expected of a system of direct controls that means to be more than a gesture. Apart from any other factors, there are administrative and public relations considerations of great force that propel the system into being crude, arbitrary and general. Considerations of much the same kind appear to have played a role in the judgment expressed to us by Dr. John Young, Chairman of the Prices and Incomes Commission, that an incomes policy too must be general.

Most individuals would naturally prefer a selective system of controls that did not apply to themselves but only to a few possessors of great market power. Unfortunately, this seems an idle dream—as idle as the dream that the whole Canadian economy is presently run, Mafia-like, by secret orders issuing from a small number of “commanding heights”. Not that large and troubling concentrations of market power do not exist; they do indeed. But market power does not end there. All the evidence of wartime controls, peacetime incomes policy and many combines investigations over the years is that market power extends on out, in range upon range of gradually diminishing foothills. Nor is it necessarily a simple function of union or company size. A small chain of service outlets or a construction union operating in a limited regional market may have far more real power over selling price than some large national manufacturer who happens to be up against a lot of import competition. It is well worth noting that a much more than proportionate share of recent price increase in Canada has taken place in sectors like services and construction characterized by a comparative plethora of small units.

This means in turn that setting up a system of selective controls to apply to significant market-power sectors but not to others would be quite an operation. Many economists would probably throw up their hands at it. But the chief factor forcing the controllers to generalize or quit would be

public acceptability. Mandatory or not, a system of controls that imposes punishments on people for doing what previously came naturally to them will only survive as an effective force in a democracy on the basis of broad public support and belief in its fairness. What seems fair to an economist will not necessarily seem so to a layman. The economist may see a subtle but supportable distinction; the layman only gross discrimination—‘A’ getting away with it while ‘B’ cannot. “Why him and not me?”

There have been cases of relatively long-lived selective controls but their ultimate effectiveness, at least when their chief side effects are taken into account, is questionable. A good example is rent control. The way this gets evaded is not so much through landlords breaking the law as through landlords and other investors increasingly contriving to pull their money out of the controlled housing sector and put it somewhere else. Hence the recurrent association in some countries between rent controls and housing shortages of a much more generalized kind than Canada has recently known.

General Controls

Where the purpose of controls is to hold down the entire price level, the public-acceptability consideration usually forces the imposition of a general system from the outset. Furthermore, the administrative impossibility of trying to decide which of the millions of individual prices and wages in the economy are fair and reasonable and which are not almost invariably compels the initial imposition of a general freeze, as of a certain date. Those who feel especially hard done by as a result are then permitted to come forward and plead their cases.

It would be from the moment that the first few hard cases arrived before the controllers that the public acceptability of peacetime controls would start to come into collision with economic reality. The Canadian economy is a very complicated place—and for all its faults, a very dynamic place. What was an “equilibrium” price yesterday may no longer be so today. If the new market-clearing price—the one that would match supply with demand—were a lower one, well and good; no problem. But if it were a higher one, it would bump into the price ceiling. The controllers might see why this particular price ought to rise. But they would also be aware that the general public could swallow only so much seeming double talk about why ‘A’ should be granted an exception while ‘B’ was not. They would know that too many exceptions would give their whole system an increasing outward aura of elaborate farce. Therefore they would tend to be tough about exceptions.

This will suggest broadly the way in which a direct control system starts to bring about economic distortions and indirect evasions of the law, such as the famous wartime shrinkage in the size of the five cent chocolate bar, entertainingly recalled for us by Dr. Raymond Saulnier. More direct

evasions also take place as black markets spring up. In wartime, rationing, exchange control and patriotic outrage at cheaters help to make disequilibrium prices sustainable. In peacetime, these reinforcements are wholly or largely absent.

After a certain time, the direct control system, wartime or peacetime, has to start yielding across a broader front. The freeze begins to melt. *Some* penetrations of the price ceiling have to be granted, the cost of living rises, and sooner or later wages and salaries have to be adjusted commensurately. In industries where productivity gains are difficult to achieve, this will mean further permitted price increases, leading to further rises in the cost of living, and so on. Also, in a sustained peacetime control exercise, wage and salary earners will eventually demand, not just cost-of-living bonuses, but also extra compensation for their contribution to productivity increases, thus exacerbating the control problem in industries unable to generate appreciable productivity gains. As yielding continues, and control becomes more and more a matter of trying to keep the retreat orderly enough to preserve some measure of credibility and public acceptability, more than one controller may wryly conclude that his most important piece of office equipment is a good pair of running shoes.

On practical grounds alone, it does not seem to us that a sustained, elaborate control exercise of the general scale and duration of that of the Second World War, and with much the same massive administrative apparatus, is "on" in peacetime Canada. The favourable psychological milieu and the necessary basis for broad and relatively well-maintained public acceptance are too obviously lacking. Mr. J. Douglas Gibson, whose distinguished career in economics and business has included a lengthy spell as a wartime price controller (and decontroller) observed to us as follows:

"We had awful trouble with some of those controls even with all the heat and patriotism of war, and to think that people would now behave in the way they did then is too ridiculous. They would not. They do not. It is now a different story altogether."

Freezes

What is more conceivable in peacetime is something more in the nature of a general but temporary freeze—a quite short-term control exercise with few exceptions and a relatively small bureaucracy to run it. Many of the typical problems of controls would not arise to any great extent because they would not have time to; the freeze would be off again before they had raised their heads very far.

This was the broad character of the 90-day freeze which was imposed in the United States in mid-August 1971, but it is now to be succeeded by something more in the nature of an incomes policy designed to hold the rise in the general price level down to a range of 2% to 3% a year.

In Canada, it is possible to imagine various circumstances in which the federal government might believe that there was some advantage in resorting to controls on a short-term basis. One such resort might be to cope with a sudden, unexpected and very pronounced inflationary emergency, originating largely outside Canada. The sole purpose of controls would then be to hold things somewhat in check until monetary, fiscal and exchange-rate policies had been thrown into emergency and had worked through their lags. Here again, there would be great danger of a wage-price explosion when the controls were lifted, or even before that. It would be essential for the other policies to come through as soon as possible and at least diminish substantially the explosion.

We regard all such possible control-scenarios with the greatest reserve. We regard them with reserve, above all because any general application of direct controls, even for a short time, is a gross interference with economic and personal freedom on which the ultimate returns are in the highest degree problematical. When controls obviously do not work very well, as they usually do not, there are always people to argue that what is needed is still more controls. These people might on some future occasion carry the day. There would then follow a demonstration in depth of why the only kinds of peacetime controls that are administratively possible in practice are a crude, stupid and insensitive way of running the Canadian economy over any extended period.

Whenever controls are proposed for Canada, the main question to be asked is: "Are they worth it?" Remembering especially that even at its worst, Canada's past inflationary record has not been all that bad by world standards, one is not likely to come out with a cost-benefit calculus favourable to controls. To be sure, "emergencies" will occur from time to time in which controls will seem to many the "only" alternative. At such times, it is worth pausing to consider that part of the problem may be one of policy lags, that we already have available a number of powerful economic stabilization weapons whose full potentialities we are still in the process of learning to exploit, and that many if not all of the seeming emergencies of economic policy, as of government policy generally, fortunately turn out to be fairly ephemeral.

It is also worth recalling yet again that Canadians had an intimate and extended experience of direct controls during the Second World War, and when the war was over they scrapped them. We hope that a new generation of Canadians will not have to learn the hard way what is wrong with controls.

We therefore recommend that direct wage and price controls be treated as one of the least desirable of all economic stabilization tools—of dubious efficacy, and carrying a very high cost in terms of interference with personal freedom and economic dynamism. If they are used at all in peacetime, it should be for strictly short-term emergency purposes.

Tax Alternatives to Controls

It has been suggested that in an inflationary emergency where a government might otherwise feel compelled to use direct controls, special forms of taxation might be instituted to do much the same job with fewer undesirable side effects. Such proposals usually feature some form of incremental tax on what would be deemed to be excessive increases in income. The tax would severely penalize and deter such increases but still leave it possible for urgently needed market adjustments of individual prices and wages to occur.

Professor R. Bellan outlined for us a scheme of this general type and another was recently put forward by Professor S. Weintraub. These schemes appear interesting but in need of further work and refinement. We would much prefer to do without either direct controls or special taxes but if it ever came to a choice between the two, the more market-oriented alternative of taxes could well save Canada a lot of bureaucracy, loss of economic freedom and inefficient resource-allocation. Therefore, it seems worth developing these schemes further as extreme contingency plans.

INCOMES POLICIES

Dr. John Young has defined a prices and incomes policy as, "An attempt to use some form of direct public pressure to influence decisions about prices and incomes so that these will conform more closely with national economic objectives". Like controls, it involves government standing closer to the private decision-maker than it does in the case of monetary and fiscal policies, and placing narrower and more specific bounds around him. But the sanctions with which government is armed are less powerful and absolute than in the case of controls.

The sanctions that have actually been used to back up incomes policies in various countries cover a wide range. At one end of the scale are those of so-called "voluntary" programmes under which governments set wage and price guidelines and simply invite labour and management to conform to them as a matter of patriotic duty. It is hard to discern much more effectiveness in such programmes than in generalized "jawboning" by the government about how much better off the economy would be if some people behaved in a more public-spirited manner. Exercises at this level may well arouse suspicions that the government is gently attempting to pass the buck for some of the shortfalls of economic management. As Professor Johnson irreverently put it to us: "It is a strange concept of democracy—though one nurtured in the British Public Schools—to ask everyone to restrain himself in order to relieve the government of its obligation to restrain him".

Some incomes policies, however, have been a good deal less voluntary. They have been backed up by such things as a government's actual or threatened use against economic non-conformists of discriminatory procurement policies and reductions in tariff protection. The device of subjecting

specific offenders to unfavourable publicity and the generalized threat of mandatory controls have also been used. In Canada, as Dr. Young pointed out on a number of occasions, the 1970 programme of the Prices and Incomes Commission was designed to be "voluntary" only in the initial stage of mustering commitment to it. Management, labour and government were invited to volunteer their adherence to the programme and to the restraints specified under it. Once commitment was obtained, however, adherence was to be mandatory and governments were expected to utilize various means of penalizing offenders.

When an incomes policy is strongly backed up by governmental sanctions, and when it manages to survive for a while and have some bite on the economy, it begins to show more of its family resemblance to mandatory controls. It usually turns out to have the same need for generality and broad public acceptability as does a system of controls and the same limited tolerance of exceptions. Indeed, the incomes policy may be even less tolerant of exceptions because it relies more on the sheer force of public opinion. Even a mild suspicion of unjustified discrimination may seriously undermine the public's willingness to conform. This is probably why the originally quite sensitive statement of the United States wage-price guideposts of 1962—a statement that provided for a variety of exceptions and special cases—was turned into a much cruder and more unqualified declaration when the government decided to put some muscle behind the guideposts.

The great majority of incomes policies, however, have had great difficulty in even getting started and those that have passed that stern test have rarely survived for long. Thus the potential that incomes policies have for distorting the economy and restricting personal freedom, in the same fashion as controls, is not often realized. Sometimes there can be distortion (and also gross unfairness) when an incomes policy half-works—is effective in some significant parts of the economy but is largely disregarded elsewhere. This really amounts to a discriminatory tax on "good guys", objectionable on grounds both of economics and equity. "Good guys", however, rarely stand still for this kind of thing very long, unless perhaps they are government employees condemned to set an admirable but widely disregarded example for others. In such a case, the economic distortion manifests itself as a growing difficulty in recruiting and retaining adequate numbers of well-qualified government employees. Professor Richard Lipsey told us of this and other difficulties encountered with incomes policies in Great Britain.

Guidelines

The setting of the guidelines or standards around which most incomes policies are built poses a number of problems. One may want, in principle, to set the wage guideline (which will usually have to be a single guideline for public-acceptability reasons) equal to some statistical rate of productivity increase. This raises the problem of frequently revised productivity statistics,

and also the same problem that comes up with controls of what to do about industries of low productivity-gain. Then too, if prices are rising briskly when the guideline is instituted, realism may demand that the guideline be set at the productivity rate plus some partial allowance for past price increases. And once such a rate is set, it becomes hard to reduce even when price increases slacken. It can become a sort of floor, impeding rather than encouraging a return to reasonable price stability.

The problems with general guidelines seem endless. This does not in our view totally rule out the possible future use in Canada of an incomes policy of the general guidelines type but it does suggest that no substantial or long-term reliance ought ever be placed on such a policy. It can be at best a very modest auxiliary to the big levers of monetary, fiscal and exchange-rate policies. Conceivably, at certain particular junctures, guidelines might help just a little in bringing about a short-term psychological adjustment towards a less inflationary climate, but beyond that the record indicates a very high probability of breakdown. Even on a short-term basis, getting the policy to work at all is likely to be difficult. The prospects of achieving some modest results are likely to be greater if there is a strong national consensus that something ought to be done, and if major interest groups affected, including organized labour, can somehow be effectively involved in the determination and spelling out of the guidelines.

Spotlighting

But while we would discourage the promulgation and publicizing of general guidelines by the Prices and Incomes Commission on any sort of a continuing basis we strongly urge the Commission to mount an effective continuing programme of "spotlighting"—of identifying and researching cases of cost and price increases that are out of line *by any reasonable standards*. We are aware of important situations where normal market forces do not exert sufficient influence on price and wage decisions, with the result that increases occur in excess of any economic or other justification. Such excesses, particularly when they occur in key industries, have obvious cost impact in the industry concerned but their effects do not end there. They tend also to set dangerous and disruptive precedents for other groups about to bargain for wages or to make price decisions. There can be a general raising of sights to unreasonable levels. Dr. John Crispo, in his submission to us, referred to "boat rockers", able to operate outside normal market restraints. He said, in part:

"There may be something inherently wrong with the competitive pursuit of self-interest on moral or ethical grounds, but economically it is hard to quarrel with the efficacy of this approach as long as there are sufficient checks and balances, either market or institutional in nature, among the various contending interest groups. What we have to avoid are unrestrained power blocs, be they in labour, management, the professions, government or anywhere else. Otherwise, they will be able to extract monopolistic and/or monosonistic returns, thus whetting the appetites of others for less realizable but perhaps equally inflationary, demands".

Like Dr. Crispo, your Committee believes that such "boat rocking" has a negative influence upon the economy. When it occurs—when normal market pressures and restraints are most decidedly inoperative—governments should make every effort to publicize the situation and assert the broader public interest. Some of the more valuable work of the Prices and Incomes Commission, in our judgment, has involved precisely this kind of exercise, focusing the glare of public attention upon such situations and subjecting those involved to the discomfort of scrutiny and criticism by their peers.

But we would not stop there. Excessive wage and price increases should not only be identified and publicized, they should also be researched and remedies should be recommended. When the structural flaws or other special circumstances that permitted groups to hurdle the barriers of normal market restraint have been uncovered there should be action to keep increases within more acceptable boundaries. If such steps as the removal of tariff protection or of restrictions on the entry of new workers into particular trades would improve matters, these should be considered by government. We envisage this type of thing as an important future activity of the Prices and Incomes Commission.

Because of the problems associated with the enforcement of guidelines over a period of time we do not believe that this spotlighting function should be based on promulgated general guidelines. Rather, in light of our medium-term unemployment goal, we believe that spotlighting as well as monetary, fiscal and exchange-rate policies can be directed towards a reduction of the annual increase in the Consumer Price Index to a medium-term goal of between 2% and 3%.

Protection of Pensioners Against Inflation

Identifying the main casualties of inflation is a difficult matter that could benefit from a good deal of research. It seems plain enough, however, that old age pensioners are a group particularly likely to be hit by inflation and particularly ill-able to defend themselves against it. Parliament has raised from time to time the rates of pensions under its jurisdiction, and has also legislated some automatic escalation of pensions to the Consumer Price Index, but the escalation is only partial with the result that recipients of these pensions are still being hurt by inflation.

It is sometimes suggested that going to full cost-of-living escalation of government pensions and perhaps also seeing if something could be done for especially defenceless recipients of other pensions, should be ruled out because it might have a serious effect on inflationary expectations—might cause many people to conclude that the war on inflation was all off. This seems to us unacceptable and overdrawn. It is unacceptable because it would perpetuate an obvious inequity, and smacks too much of holding pensioners hostage to the good anti-inflationary intentions of the rest of us. It seems

overdrawn because full escalation would force the federal government to find considerably more revenue than it now has to during inflationary outbreaks (involving, perhaps, raises in pension contribution rates) and because the political and economic-policy record of the last few years indicates that far more Canadians than just pensioners are very disturbed by inflation and want governments to do a better job of controlling it.

We therefore recommend that Canadian economic stabilization include full adjustments of Old Age Security pensions and of payments from the Canada and Québec Pension Plans for rises in the Consumer Price Index.

The Role of the Unions

This seems an appropriate place to say something about the possible role of the Canadian labour movement in the kind of economic stabilization strategy that we are proposing in this Report.

We do not wish to engage in the popular activity of delivering moralistic sermons to industrial workers about the need for income restraint.

Trade unions and their members are, of course, very far from lily-white in the matter of inflation in Canada. But so are many of their critics. Despite strong efforts to do more, the unions have only succeeded in organizing roughly one-third of the non-farm labour force and among the other two-thirds are to be found many cases of well-above-average income gains over recent years.

The main reason why unions are characteristically allocated blame for inflation is that they go after income gains for their members so very much in public. Other groups are able to do much the same thing more quietly—sometimes almost unnoticed by the public. But collective bargaining is and probably always will be one of the noisiest economic processes known to man and this makes unions especially vulnerable to being designated as major social and economic scapegoats.

Unions also worsen their public image by issuing militant and defiant statements from time to time—statements which are widely read as the contempt of a tightly-knit autocracy for the larger public interest. It is not as generally appreciated as it ought to be that the Canadian labour movement is, for the most part, as far as any human organization can be from an obedient, boss-directed civilian army. It is, by contrast, a profoundly *political* type of organization, loosely federated and wracked by divisive tendencies of all kinds. Many of the strident cries that periodically emanate from its leadership are not primarily for external consumption at all, but are more in the nature of internal rallying cries—evidence of the constant struggle to maintain the minimal degree of unity and control that is necessary for effective organizational survival.

We point these things out, not in order to excuse the unions from any portion of their considerable responsibility for past inflation but in order to

lay down a basis of realism for bringing the unions more effectively into the ambit of future economic stabilization in Canada. It must be kept constantly in mind that the typical Canadian union leader is much less a "boss" than a replaceable politician with a difficult and turbulent constituency. This puts him into a very awkward position when, *en route* to the bargaining table, he is resoundingly enjoined to conform to a wage guideline, or at any rate to have a proper regard to the general public interest in a non-inflationary wage settlement. He might well cite the dictum of Hugh Cecil, that unselfishness is inappropriate to the actions of a state and that "no one has a right to be unselfish with other peoples' interests".

But all this having been said, we now strongly urge the Canadian labour movement to consider very carefully and thoroughly the proposals of this Report and the question of how the labour movement might most effectively contribute to their successful implementation. We urge them not to react to these proposals too quickly but to study first the reasons why, for example, we have taken the position that a somewhat cautious interim employment goal would be likely (all the relevant economic and political factors having been taken into consideration) to produce a better average employment performance in the future than in the past. We urge them, on grounds of their own self-interest as well as the broad public interest, to treat the problem of inflation in Canada much more seriously than they have ever done before because if this problem is not better controlled, it will lead inevitably to mounting public frustration and pressures for wage controls and repressive labour legislation.

We are not moralizing; we are just trying to be realistic. We think that if the labour movement approaches our proposals in the same spirit, they will be able to find ways in which they can help convert these proposals into realities.

SUPPLY AND STRUCTURAL POLICIES

While some economic stabilization policies such as monetary and fiscal policies work primarily on total demand and spending, others work mainly on the supply side of the economy. A supply policy may be defined as any policy that tries to keep down resource waste and increase the amount of goods and services that will be available to meet growing demand. A structural policy is a policy that shifts resources around the economy so that more of total supply will be in the right place at the right time—ready to meet the demand. Manpower policy is a good example of a combined supply and structural policy; among other things it increases through training the supply of skilled labour in the economy and it also helps to move unemployed or under-employed labour out of "soft" sectors of the economy into other, faster-growing sectors where it is more urgently needed.

From a stabilization standpoint, supply and structural policies basically do two things for the economy:

1. They steepen the potential growth path of the economy by increasing the supply of goods and services available.
2. They make it easier for the economy to return to its growth path without serious inflation following a downward deviation into slackness and unemployment. This return to the growth path never occurs evenly across the economy but instead is characterized by particularly rapid demand growth, now in one group of sectors, now in another. Effective supply and structural policies permit it to go ahead more steadily with fewer bottlenecks and "spot" inflationary outbreaks.

In the heat and passion of an economy caught in a serious inflationary lag-trap, these policies have little appeal, which is one major reason why they have not been stressed nearly enough in Canada. The Economic Council put a lot of emphasis on them in its *Third Annual Review*, but by the time that document appeared in late 1966, inflation and inflationary expectations had reached such a state that the Council's recommendations in this area were found by some commentators to be largely irrelevant and an evasion of the main issue. Stronger and more punishing medicine was being called for, and soon. This is the typical political situation, not just in Canada, but in any stop-go economy faced with a serious inflationary outbreak. In such an atmosphere, slower-working policies command little attention and indeed offer little practical escape from the immediate difficulty.

But in the context of a longer-run and ultimately more effective anti-inflationary strategy, these policies come into their own. Far from being irrelevant, they offer perhaps the most important practical way in which government policy can move to reduce the trade-off dilemma between high employment and price stability. And, in sharp contrast to controls, their side effects are mostly good, consisting of such things as higher gains in productivity and living standards.

We therefore strongly endorse the general concept of supply and structural policies, considering them to be an absolutely indispensable part of a really effective economic stabilization strategy.

Competition policy is a member of this group of policies that is much in the public eye at the present time. A good competition policy is useful against inflation and also against certain restrictive practices and structures that reduce the dynamism of a market system and hold back desirable innovation in the service of the consumer. Properly conceived, competition policy involves a certain limited regulation of specific aspects of markets, but this regulation should be sharply different, as to both extent and under-

lying philosophy, from other forms of government regulation of business. In fact, the philosophy should be in many ways *opposed* to that of other kinds of regulation—should be treated as an alternative and preferable approach. The fundamental philosophy of competition policy should be to interfere in the market only so much as is necessary to make the market work better—to unleash it and give it a chance to show what it can really do by way of making bigger openings for those who have ideas about how to serve the public better at lower cost. This is a philosophy utterly at odds with that of direct wage and price controls. The more competitively the market works and is seen to work, the less attractive will seem the case for direct controls.

In response to accumulated criticisms of various aspects of Canadian competition policy, and following a special report by the Economic Council, the Federal Government has introduced a bill for a new Competition Act embodying such innovations as a partial move away from the present exclusive reliance on criminal law, and the creation of a civil law Competitive Practices Tribunal. Already there has been sharp controversy about many aspects of the new bill. Since, however, the government will not for some while be proceeding with competition legislation in Parliament, there will be ample time for controversy, dialogue and representation by all interested parties.

We therefore urge all those with informed and considered views about the Competition Act to come forward and join the public debate now in progress, to spell out specifically the improvements they would like to see and to keep constantly in mind what should be the fundamental purpose of competition legislation—to make markets work better for the benefit of all Canadians. We urge the government to listen attentively to these suggestions.

Another major supply-and-structural policy likely to be undergoing important changes in the relatively near future is manpower policy. This policy, which may be approximately described as achieving a better fit between available people and available jobs, and assisting and promoting human adjustment to change, furthers the attainment of a number of basic economic and social objectives including equity and economic growth. But it also has an important bearing on economic stabilization and on the achievement of a better trade-off between high employment and reasonable price stability.

Canada has now had an active manpower policy at the federal level for five years and the Economic Council has just published in its *Eighth Annual Review* a thorough going assessment of certain aspects of policy-performance. We urge the federal government to take full account of the Economic Council's analysis of manpower policy, to investigate other aspects of how well this policy has performed, and to institute improvements partly with a view to enhancing the important contribution which this policy can make to stabilizing the growth of the economy.

Conclusions and Recommendations (VII)

1. While we advocate one very special kind of incomes policy for Canada we are in general deeply sceptical about most varieties of controls, guidelines and incomes policies. Their historical record of effectiveness against inflation is poor, and they pose important threats to personal freedom and economic dynamism. They also tend to divert attention from more effective anti-inflationary policies. Problems of public acceptability alone would militate against selective wage/price controls. The control system would likely be either general in its application or a largely meaningless gesture. Controls are one of the least desirable of all economic stabilization tools. If they are used at all in peacetime it should be on a short-term emergency basis.
2. If there is a strong national consensus which includes the major interest groups, an incomes policy based on general guidelines might be used as an auxiliary to the big levers of fiscal, monetary and exchange rate policies to bring about a short-term psychological adjustment towards a less inflationary climate. However, no substantial or long-term reliance should be placed on such a policy.
3. We recommend that the Prices and Incomes Commission identify and focus the glare of public attention on situations where price or wage increases occur that are out of line by any reasonable standards. When the structural flaws or other special circumstances have been uncovered that permitted groups to hurdle the barriers of normal market restraint, there should be action to keep increases within more acceptable boundaries. If such steps as the removal of tariff protection or of restrictions on the entry of new workers into particular trades would improve matters, these should be recommended to government.
4. We do not believe that this spotlighting function need be based on general guidelines. Rather, in light of our medium-term unemployment goal, we believe that spotlighting as well as monetary, fiscal and exchange rate policies can be directed towards a reduction of the annual increase in the Consumer Price Index to a medium-term goal of between 2% and 3%.
5. For pensioners vulnerable to inflation there should be full adjustment of Old Age Security pensions and of payments from the Canada and Québec Pension Plans for rises in the Consumer Price Index.
6. The three big levers of monetary, fiscal and exchange rate policies primarily focus on the demand side of the economy. They must be complemented by supply and structural policies (such as manpower and competition policies) which encourage growth in the supply of goods and services and which channel resources into their best use. Since these policies act to improve the trade-off over the longer-term, they should receive heavy emphasis in our economic stabilization strategy.

CHAPTER VIII

NATIONAL POLICY-MAKING IN A REGIONAL COUNTRY

We could hardly have attempted any discussion of economic stabilization policy in Canada without some reference to regional aspects of that policy. Almost all countries are "regional" to some degree, but Canada is more regional than most, and nowhere is this more true than in economic life. It was thus virtually inevitable that policies for regional economic development and the regional aspects of other policies should have been the subject of considerable comment by many of the witnesses who appeared before us.

Even the broadest economic policies have different impacts on different regions. For example, it has long been recognized that import tariffs have different impacts on some regions than on others (although, as we shall note, recent research has led to some reinterpretation of the nature and size of these differences). Across-the-board reductions in personal and corporate income tax rates exert proportionately more of their stimulating effect on regions of high income and large-scale corporate activity and less on other regions. And federal cost-sharing programmes such as those to provide low-income housing may have differing regional impacts because of the differing abilities of provincial governments to finance their share.

In recognition of such facts, the federal government has more and more sought to adjust national policies to regional circumstances and to employ, in addition, special programmes and policies tailored to the needs of particular regions. The system of tax equalization payments provides an obvious and relatively straightforward example of an interregional economic transfer. Another good example is the system of grants and loans to industries locating in designated "slow-growth" areas.

But what of the big levers of economic stabilization policy? What role, if any, can they play in evening out regional economic disparities and encouraging the development of less favoured regions?

Monetary Policy and Regions

So far as the regionalization of monetary policy is concerned, most witnesses who testified on this matter could discern only limited possibilities. Money and credit markets, it was argued, are national and international in scope. Thus attempts to build special channels for the direction of funds to particular regions are likely to suffer from massive "leakage". The funds, that is, will not stay where they are directed but will have a tendency to end up where they would have gone in the first place without governmental intervention.

As a general proposition, this is hard to quarrel with. Nevertheless, we received testimony indicative of *some* possibilities for exerting a deliberate influence on the cost and availability of credit in particular regions. The Governor of the Bank of Canada noted that, "when credit conditions have been tight, we have tried to shield to what extent we could the impact of this on the slow-growth regions by asking the banks to take a particular tender view of applications for credit from the slow-growth regions". A similar picture of very limited but useful possibilities emerged from the submission of the Canadian Bankers' Association. While arguing that the regional distribution of loans and deposits is "determined essentially by customers", the banks also said that they gave "special attention" to the needs of slow-growth areas through concessions on the terms and risk-standards applying to loans in such areas.

Because of Canada's centralized banking system it appears that there is some opportunity to alter by "moral suasion" the impact of monetary policy on particular regions and in this way to contribute to regional economic development objectives. We urge that this opportunity not be overlooked.

Fiscal Policy and Regions

The possibilities for regionalizing fiscal policy seem a good deal brighter. We received much testimony to the effect that fiscal policy already does a fair amount to promote the attainment of regional goals, and that it can do more in future. This is not too surprising a conclusion, given the fact that spending on goods, services and transfers by all levels of government is currently equivalent to roughly 35% of GNP. Governments are thus in a position to influence considerably, via this route alone, the regional distribution of resource-use. It must be noted too that more than half of total government expenditure is now accounted for by provincial and local

governments, many of which have an especially strong commitment to the reduction of regional economic disparities.

To be sure, we indicated earlier some preference for the use of the tax rather than the expenditure blade of the fiscal-policy scissors. The main point, however, of referring here to the size of government expenditures in relation to GNP is to recall the large relative size of the government sector which, in the context of regional economic objectives, is just as much a factor on the tax as on the expenditure side. Even where fiscal policy changes are occurring mostly on the tax side, there are important opportunities for differentiating these changes from region to region. Also, it may be recalled that we did not entirely rule out expenditure changes as a fiscal policy device and that we made special mention in this connection of short-lag expenditure changes designed to deal with particular regional pockets of unemployment or inflation.

As in the case of monetary policy, a regionally differentiated fiscal policy is likely to encounter the problem of interregional "leakages". Some of the resources that policy is attempting to direct to less favoured regions may, once again, end up elsewhere. The problem may well be somewhat less acute for fiscal than for monetary policy, however. Professor André Raynauld referred us to some interesting recent research evidence suggesting that more of a given fiscal stimulus to such a region as Québec or the Atlantic Provinces might "stick" to that region than had previously been supposed.

But while there seem to be good possibilities for regionalizing fiscal policy to a significant degree, the ability of policy-makers to exploit these possibilities fully through present mechanisms is another question. Since fiscal policy is a tool used by provincial governments as well as the federal government, good inter-governmental arrangements for consultation and co-ordination are an obvious requirement. Fiscal co-ordination has been strengthened in various ways during recent years, notably by the development of regular series of federal-provincial meetings at both the ministerial and the official levels but there is room for further improvement. The more general use by the federal and provincial governments of high-employment budgeting might considerably facilitate better fiscal co-ordination.

In general we recommend that the potential regional dimension of fiscal policy be well exploited and that fiscal co-ordination between the federal and provincial governments be improved.

Regional Decentralization

(a) Decision-Making

Without attempting to cover the broader spectrum of regional development policies, we should also like to draw attention to one or two unjustly neglected possibilities in this domain. The first concerns the managerial,

decision-making and service functions of large corporate and governmental entities.

A century or more ago, the state of transport and communications was such that a great deal of industrial and governmental activity had to be relatively local and decentralized. As transport and communications improved, however, such organizational forms as the large national and international corporation became increasingly possible, and both corporate and governmental decision-making became markedly more centralized. It was during this period that a large proportion of economic decision-making in Canada, together with back-up services such as finance and advertising, became concentrated in the three metropolitan centres of Montreal, Ottawa and Toronto. Given the state of technology as it evolved through this period, the economic forces making for such a concentration were strong.

Now, however, the further progress of transport and communication technology—as exemplified notably by jet air travel, the computer and modern telecommunications—may well have created a more “open-option”, “either-way” situation. An even *greater* geographical concentration of decision-making and associated functions is certainly *possible*. But it may not be nearly so economically “*necessary*” as the earlier concentration. On the contrary, the new technology may also have rendered possible a substantial degree of *decentralization* of decision-making in Canada, without great economic cost and even, in some cases, with economic and other gains. Many activities in Canada today could be effectively run from any one of a variety of possible locations across the country and greater advantage might well be taken of this fact to develop nodules or “growth-poles” of governmental and corporate decision-making, higher education and other supporting activities in presently less-favoured regions.

At any rate, this possibility seems to us worth serious investigation. We urge the Federal Government to intensify its exploration of how much of its decision-making and administration now centralized in Ottawa could in fact be done just as well elsewhere. We urge it to take a lead and set an example in this matter, and to exercise “moral suasion” on corporations to investigate their management structures in the same light and consider the possibilities of regional decentralization more seriously.

So far as the Federal Government itself is concerned, its ultimate decision-making apparatus must continue to be centred around Parliament, both geographically and in other ways. But this still leaves many decision-making functions of departments, crown corporations and other bodies that might well be joined to the main apparatus via modern communications links without the necessity for geographic proximity to the centre. There might be little if any serious loss of efficiency in moving some of these functions to areas outside central Canada, and there might be quite useful effects in terms of regional economic development and the establishment of more direct and meaningful relationships between the Federal Government and certain parts

of the country. And if this kind of shift worked out well, it would encourage a similar trend in the private sector.

(b) Service Industries

We recommend that service industries, whose relative importance in the economy has grown very rapidly, notably in terms of employment, should be more emphasized in regional development policies. This is in no way meant to imply that the importance of primary and secondary manufacturing industries in regional development should be down-graded. But there should at the same time be a keener realization that service industries have great employment potential and that many of them serve markets that are not just local but national and even international. Moreover, if they are established on a large enough scale, they tend to attract other industries. This seems to be notably true of "knowledge-stores" such as medical centres, computer centres and university-and-college complexes. It has also long been true of large financial institutions.

(c) Purchasing

Another aspect of regional development worthy of greater attention concerns Federal Government purchasing. Such purchasing has been an effective tool of regional development policy in the United States. We are, of course, very much in favour of spending the Canadian taxpayer's dollar wisely and efficiently. We wonder all the same whether the Federal Government may not, like other large organizations, have developed some tendency to favour traditional and reliable suppliers in central Canada to whom it has grown accustomed. The extent to which secondary industry has grown up in other parts of the country is not always recognized and the Federal Government might find it rewarding to take some pains to ensure that this new industry is kept fully informed about government requirements and is given full opportunity to compete for the business. This should be kept all the more in mind when the Federal Government is buying goods and services for use in the same region.

Partly because of the greater distances involved, but partly also because of oddities in freight rate structures, transportation costs often make it difficult for suppliers outside the central provinces to compete with suppliers in the central provinces. In its purchasing policies the Federal Government should, where appropriate, consider making allowances for these additional transportation costs so that suppliers in all parts of Canada can compete on a more equal basis.

(d) Tariff Policy

Finally, we might recall that the tariff remains an issue of importance in regional economic development. Public consciousness of it is still evident in regions which buy heavily from tariff-protected industries in central Can-

ada and sell heavily into competitive world markets. Recent economic research work has caused the issue to change its appearance somewhat by throwing doubt on the proposition that the economic cost of the tariff to the eastern and western ends of the country has been counterbalanced by specific economic benefits to central Canada. The tariff may, in fact, have held central Canada back economically—for example, by impeding the development of greater scale and specialization in manufacturing production and instead encouraging short, high-cost production runs of too many different things. Over the last few years, the general desirability of greater scale and specialization in Canadian manufacturing has been accorded growing recognition, notably in respect of the automobile industry, but the implications for long-standing issues of regional economic development have not been as widely noticed, although they were examined in the Fourth and Fifth *Annual Reviews* of the Economic Council, among other places.

Regional Policy: Conclusion

This chapter has not been an attempt to give an outline of the whole of Canadian regional economic development and policies relating thereto. It has sought rather to make recommendations about some of the regional implications of economic stabilization policies at the national level and to draw attention to certain particular kinds of aid to regional development that appear to have been insufficiently utilized up to now.

We must add one cautionary note: that the best regional development policies that man can devise will be of little avail unless national economic policies are also sound and purposeful. This is especially true of national policies to achieve good employment performance. Administrators of programmes to help lagging regions can furnish many examples to show what a difficult and often losing battle they fight so long as the Canadian economy as a whole is too slack. Only when the national level of employment is raised to a reasonable level can regional development policies exhibit their real capabilities.

Conclusions and Recommendations (VIII)

1. The possibilities of a regionalized monetary policy to assist the development of economically lagging regions are very limited. However, because of Canada's centralized banking system there is some opportunity to exert moral suasion on the chartered banks to adjust their lending policies in favour of such regions thus altering the impact of monetary policy on these regions.
2. The possibilities of a regionalized fiscal policy are much greater than for monetary policy especially since the problem of leakage (the tendency of funds to flow freely from region to region) appears to be less acute for

fiscal than for monetary policy. Since fiscal policy is a tool used by provincial governments as well as the Federal Government, improved inter-governmental arrangements for consultation and coordination are required.

3. We urge the Federal Government to intensify its exploration of how much of its decision-making and administration now centralized in Ottawa could be done just as well elsewhere. We urge it to set an example in this matter, and to attempt to influence national corporations to examine their management structures in the same light and seriously consider regional decentralization.

4. We recommend that service industries, whose relative importance in the economy has grown very rapidly, notably in terms of employment, should be more emphasized in regional development policies.

5. Federal Government purchasing activities should be examined to ensure that they do not discriminate in favour of the central provinces. Considerations should be given to means of reducing the barriers created by the higher transportation costs of potential suppliers outside the central provinces.

6. The best regional development policies that man can devise will be of little avail unless national economic policies are sound and purposeful. This is especially true of national policies to achieve good employment performance.

CHAPTER IX

MANAGEMENT FOR DECISION-MAKING

Throughout this Report we have attempted to develop a number of general themes which underpin our view of effective economic management in Canada. We have stressed the theme of greater steadiness in the use of the major economic levers, not by shackling them to any very hard-and-fast set of rules but relating them to operational goals and discouraging any temptation to fiddle or "fine-tune" with what are broadsided tools subject to important time-lags. We have argued for more hard-headed realism in some of our economic policy-making—in accepting for example, the limitations on our ability to douse imported inflation with domestic water and in urging more open acceptance of the existence of a trade-off between the goals of high employment and reasonable price stability. And we have urged realism and caution, together with some stubborn faith in the potentialities of a free market economy, in the attitudes of policy-makers towards recurrent proposals for wage and price controls and various forms of incomes policy.

To the extent that these themes constitute arguments for change, it is primarily a change of attitude or viewpoint. We have as yet advocated no new structures or mechanisms but only some differing degrees of emphasis in the use of existing structures.

There are areas, however, where it seems to us that more than just a change of attitude or viewpoint is required. We see a need for new structures or institutions, or at least revised roles for some existing ones. We base this conclusion on a clear consensus among our witnesses that Canada currently lacks a fully adequate structure for proper economic analysis and decision-making. To be sure we have heard of Parkinson's Law and we attach considerable weight to the views of those who feel that new and larger bureaucracies already have become an over-used answer to Canadian problems.

In this case, however, we would claim that economic policy-making is so central and crucial to the entire operation of government—and to the welfare of every Canadian—that it warrants some limited, but significant, addition to the management structure.

The Economic Council of Canada

In Chapter II, we drew a distinction between performance goals for the economy and more fundamental achievement goals for our society. We consider this a matter of such importance as to warrant specific priority and attention within the Canadian economic-management structure.

We advocate that one institution within that structure should be dedicated to the crucial function of analyzing our available national resources and the priority and cost-benefit implications of major achievement goals.

While we note and support the Federal Government's intention to help set up a new Institute for Research on Public Policy, we judge that the body best suited for the goals assignment still would be a slightly amended version of the Economic Council of Canada.

The Council, under the able leadership of Chairmen Deutsch and Smith, already has made a significant contribution to the policy-making process through its longer-range economic projections, through its various reference studies on such things as consumer affairs and competition policy, and through its efforts in its Annual Reviews to focus greater attention on such major issues as poverty, health care and education. Where the Council may have been less productive is in its attention to shorter-range problems of economic performance. This stems directly from the terms of reference given the Council by Parliament but it has lessened somewhat the impact of the Council's stimulating work on longer-range issues.

The Council is a representative body including members from business and organized labour as well as other elements of the community. Criticisms of it often refer to this fact, and it may well be that its representativeness gives rise to certain difficulties in the area of short-term economic forecasting and policy research. But this very representativeness ideally qualifies the Council for the kind of informational, analytical and consensus-building role that we would allocate to it in the field of longer-term national objectives and allocation of resources. These are questions which can be resolved only with the agreement of a broad cross-section of opinion and the Council should have an especially good feel for this. We recommend that, if necessary, the Council's terms of reference be amended to strengthen and clarify its mandate in this area and that its budget and resources be sufficiently strengthened to permit it to pursue this most essential of national undertakings.

Prices and Incomes Commission

In Chapter VII, we endorsed the activity of the Prices and Incomes Commission in identifying cases of wage and price increases that are far out of line by any reasonable standards, and then focussing the glare of public attention on such situations.

We went further and suggested that such increases should also be researched and remedies should be recommended to government to remove structural flaws or other special circumstances that made it possible to hurdle the barriers of normal market restraint.

In many cases the necessary action will fall within provincial jurisdiction. We therefore recommend that the Prices and Incomes Commission be a federal-provincial agency with representation from all provinces and the Federal Government and that it report accordingly.

Commission for Economic Analysis

We recommend the formation of a new agency which we would call the Commission for Economic Analysis. If the Economic Council is to concentrate on the longer-term questions of achievement goals and resource allocation, there would be nowhere within the Canadian economic management structure an independent body assigned to and capable of producing analyses and forecasts of economic performance in the shorter-term. We agree with Dr. John Deutsch's views on the need for such a body:

"... there is an urgent requirement in Canada for an independent body devoted to the analysis and forecasting of economic developments. Such a body, composed of experts and independent of both government and particular interests, would issue frequent periodic reviews and forecasts of the operation of the economy and of the significant factors affecting it. Such improvements in information are vital to the formulation of appropriate policy by both governments and private bodies."

We support Dr. Deutsch's suggestion as to the character of this body. If the role we would assign the Economic Council would positively benefit from a representative group, there would appear to be no similar requirement inherent in the tasks we would allocate the Commission for Economic Analysis. Rather, we would see it as a body of professional economists appointed for three year terms, less concerned with contributing to the development of public consensus on goals than with providing governments and the public with an independent source of economic information and advice. It would be important that this Commission have a considerable degree of independence from government.

A Stronger Role for Parliament

Parliament figures prominently in our concept of the future roles of both the Economic Council and the Commission for Economic Analysis. A particular problem for the current Economic Council has been the lack of

any organized procedure by which government might deal with and respond to its Annual Reviews. They have been directed to no one in particular; no one in government has been required to respond to them—and few have; and no group has had any special mandate to pursue the issues and questions raised in them. As a result, these documents have tended to be 24-hour wonders when they merited a much better fate.

To correct the shortcoming, we recommend that reports of both the Economic Council and the Commission for Economic Analysis be made to the Privy Council for submission to Parliament. We would have a Standing Parliamentary Committee receive these documents and hold hearings on them in a manner somewhat akin to the West German system described to us by Dr. Herbert Giersch. The appropriate Ministers and their officials would appear before the Parliamentary Committee in question to provide government comment and reaction on the issues raised in these reports. This Parliamentary Committee should be provided with adequate staff to ensure that its hearings are comprehensive.

Dr. James W. Knowles, Research Director of the Joint Economic Committee of the United States Congress and thus a witness of special interest to us as legislators, stressed this need for a high quality and balanced staff as a prime requirement for a successful Committee operation in this field. He placed emphasis on “a high degree of non-political professional objectivity” in such Committee operations, and the need for the Committee to “lead both in being ahead of opinion on major issues and in being an innovating institution in terms of techniques and procedures”. As Dr. Knowles put it:

“... the legislative committee can contribute to improved economic policy largely through gradually raising the intellectual level of policy debate both within the legislative structure itself and among the public media at large. Its hearings and studies must, therefore, explore problems or issues before they become the subject of immediate legislative or executive action. Long-run success depends in part on diligence in pursuit of such unglamorous tasks as improved economic information systems and modernization of government organization.”

Glamorous or not, that is an eminently worthwhile undertaking for a Committee of the Parliament of Canada.

The Government's Internal Structure

Establishment of a structure in which the Economic Council concentrates on longer-term strategy and goals, while a Commission for Economic Analysis provides analysis and forecasting in the shorter-term, would offer useful additional inputs to economy policy-making in Canada. Since both the Council and the Commission would be independent agencies and thus outside the government's line structure, a good deal of their value and benefit would be felt outside the government *per se*, in the form of a contribution to greater public information and understanding.

We have given considerable thought to the internal policy-making structure of government and to possible improvements in that area. We were urged by some witnesses to consider creating a group similar to the Council of Economic Advisers in the United States which, as well as providing public information and commentary, could also make a significant direct contribution to policy formulation within the government. The suggestion was that such a Council, composed of an eminent group of economists and business leaders be appointed by the Prime Minister and provide advice directly to him as an additional or countervailing source to the Department of Finance and other traditional economic advisers.

In our view, such a Council could not function successfully within our system of government. Unlike United States practice, which accepts that the President, in particular, will have his own independent source of advice, our tradition is that the Prime Minister and his Cabinet rely on the Minister concerned to canvass available opinion, whether from his Department or some advisory group, and then to bring before them a policy recommendation for decision. Ministers certainly are accustomed to having their colleagues raise questions about recommendations brought before Cabinet and even to debate and disagree with them. But they are not accustomed to having the Prime Minister—or any other colleague—equipped with his own expert advisory group in their area of responsibility. If such a Council were created to provide the Prime Minister with independent advice on economic policy and if its advice differed from that of the Minister of Finance to any significant degree, the Minister would soon find himself in an impossible position, particularly if at some juncture the Council issued a public report on its views. If, on the other hand, the Council went to some length to avoid disagreement with the Minister and his senior advisers, then its value as an independent advisory group would be sacrificed. Accordingly, we reject the idea of a Prime Minister's Council of Economic Advisers.

Better Information

Another recurrent theme during our hearings was that no economic institution can function properly without adequate information. Even if we are able to ease or eliminate the worst of the stop-go elements from the Canadian economic cycle, we still will have to some extent a cyclical economy and thus we still will need to know more swiftly and more precisely where we are in that cycle. As already noted, we require a great deal more knowledge about such phenomena as lags and expectations. Dr. Deutsch, out of his long and distinguished experience as an economist and public servant, put it this way:

"... The experience of the past 25 years has shown that our knowledge of the course of the economy at any given time is woefully deficient. As often as not, the assessments and guesses have been mistaken. Almost invariably we have not known where we were and what was actually happening until many months later. Consequently the timing and degree of government interventions in fiscal and monetary matters have often been wrong or poorly gauged to the circumstances. This has

been true not only in Canada, but in virtually every other country as well. If we are to have more success in the years ahead, we have first of all to do a big job on our economic information."

We require better statistics. That is not meant as a particular criticism of Statistics Canada; on the contrary, we accept the word of experts such as Dr. Ostry of the Economic Council that Canada's present data-gathering system compares very favourably with the efforts of other nations in this field. What we are saying is that the time period taken to collect and analyze data is unquestionably part of the lag process and one which we should be making continuous effort to reduce. We are saying that the meaning of some statistics, such as price and unemployment statistics, requires constant review and elucidation in an evolving society. For example, it is possible that because of improvements in compensation for the unemployed and because of the changing make-up of the labour force, it may be more difficult than before to match a person with a job at the pay and location that he or she will accept. If this is a fact, it should perhaps find more reflection in the unemployment statistics, or at any rate in their tabular presentation. So should any clear and substantial changes in future patterns of work and leisure.

We also need some new statistics. We noted with envy, for example, the significant information that Dr. Okita was able to extract from comparisons of Japan's consumer and export price indexes on the effect—or lack of it—of that country's domestic inflation on its international trading position. In Canada, unfortunately, we do not publish a regular, reliable price index of merchandise exports; we could use one.

There also is need for a more organized and co-ordinated system of information-exchange among those working on economic research and analysis both inside and out of government. There is room somewhere in the system for a central economic library where one can turn to find at least bibliographical direction on the latest tapes, programmes and published and unpublished research developments in any area of economic activity. We see merit in Dr. Clarence Barber's suggestion that Federal Government research be decentralized through the creation of a number of small regional centres which could support other regional agencies or offices of the central government as well as maintaining more effective contact with activity in provincial governments and in the various universities across Canada.

In addition to improvements in the flow of information within the economic research community, the dissemination of such information to the public at large should be strengthened. It is our strong belief that public interest and understanding of this area of activity is much greater than is often supposed. The prominence of coverage and quality of reporting given our own hearings by the news media are testimony to the media's ability and willingness to transmit such information to the public. What is most required now are improved sources upon which the press and the public can call for information. Neither the Department of Finance nor the Bank of Canada has ever devoted anything but the most minimal staff resources to

this area of public information. And neither of these sources—nor any other Canadian one for that matter—has yet attempted to publish a quarterly economic review of the quality and usefulness of those turned out by the United States Federal Reserve System and the Bank of England. A useful addition to present publications would be a statistical review in the format of the Business Conditions Digest published by the United States Department of Commerce.

Evaluation and Openness

Much of what we have recommended in this chapter is related to the twin principles of evaluation and openness. Both must be relative, rather than absolute, standards and be applied with a strong dose of common sense. They should exert a greater influence on economic policy-making in Canada than they have in the past. If they are permitted to do so, policy-making will be the better for it. By evaluation, we mean that the direction and size of the impact important government policies have on the Canadian economy should be systematically estimated, both before and after the event. By openness, we mean that Parliament and the public should be told more than they are now about these policy evaluations, about other “in-house” research, and about the institutional structures and processes of government decision-making.

We repeat that the public and their Parliamentary representatives are mature and experienced enough to appreciate that economic policy-making is an on-going learning process, subject to trial and error. The people have a right to be told more about this process because its outcome so greatly affects their jobs and living standards. Those who may be inclined to treat greater openness in these vital matters as an invitation to the mounting of personal vendettas and the practice of various forms of petty political opportunism will find the gains much less than they expected, if indeed they reap any net gains at all.

The stock response to any proposal to throw more direct light on governmental decision-making in Canada has always been to observe that, however admirable in many ways may be the relatively greater openness with which the United States—sooner or later—conducts its national affairs, this process could not possibly be duplicated in Canada, given our British type of Parliamentary system with its strong traditions of Cabinet solidarity and ministerial responsibility. There is something in this, and we would not recommend anything approaching an exact duplicate of the United States system here. We are well aware that the greater openness of the United States system has provided no guarantee against some rather striking failures of economic policy in that country.

Canada's Parliamentary system is not a stone monument but a living tradition. The secret of its longevity has been a remarkable power to adapt itself progressively to an ever-increasing weight and complexity of govern-

mental activity. The principle of ministerial responsibility (sometimes in the past interpreted as virtually equivalent to the adoption in public of an artificial pose or dramatic convention of ministerial infallibility) is among those things which have shifted. For example, the practice has recently grown in Canada of publicizing complex legislative proposals at an earlier stage, in White Paper or preliminary draft form, and inviting broad public debate, sometimes leading to important changes in the proposals. Not only that, but senior civil servants have to some extent participated in the debate. Whatever one's views about the final legislative outcome in any particular case, it is at least clear that greater openness has been practiced, the meaning of "ministerial responsibility" has been significantly modified, and the walls of Parliament have not come tumbling down as a result.

We therefore urge a greater measure of openness in the making and evaluation of Canadian economic policy, via procedures such as we have advocated. There are risks involved: risks of short-term political opportunism and of the exposure of highly competent economic analysts, dragged from their computers and back room "think tanks", to the kind of flamboyant and specious techniques sometimes employed by courtroom lawyers to destroy the credibility of expert witnesses. Public servants might grow more self-protective and less creative and be less frank and communicative with each other and with their ministers.

But there are also risks the other way and when these are taken into account, the case of more openness seems to us to emerge the victor. For economic policy to be made too much in the dark increases the risks of political over-cleverness at various levels and of the indulgence of dubious personal opinions, intuitive flashes and intellectual hobby horses. Operating in an excessively protected and confrontation-free environment, key participants in the decision-making process may be placed under insufficient pressure to spell out plainly the policy goals and premises they are really using, to back up their judgments with solid evidence and argument of a kind that can stand the light of day eventually, and to face their past mistakes squarely and learn from them.

It must be clearly understood that we are not here aiming specific accusations at anyone. We are discussing only generalized risks, based on a wide range of practical experience, recent and not-so-recent, in Canada and elsewhere, concerning the influence that an overly secretive operating environment can have even on people of first-rate character and ability. For some unusually striking and tragic examples of this, one need look not further than the "Pentagon Papers" recently published in the United States.

To be sure, government cannot always tell everything important about its economic decision-making — not, at least, at the time. One cannot, in the words of one official witness, "let it all hang out". If an untimely disclosure would wreck a delicately balanced international negotiation, or precipitate

a quite unnecessary and economically disturbing upheaval in the securities and foreign exchange markets, no sensible person would want it to be made. In a world much given to financial speculation, there are excellent down-to-earth reasons why such people as Prime Ministers, Ministers of Finance and Governors of the Bank of Canada must be careful about saying or even appearing to imply certain things about the future.

But this still leaves room for considerably greater official candor and a better-informed public dialogue about economic policy than we have had in the past. There is much to indicate that the Canadian public has reached a higher level of economic sophistication than it is sometimes given credit for. To take an example from our own experience as a Committee, we found it possible to engage in useful and informative dialogue with witnesses who had been employing some of the latest and most high-powered computerized techniques for the analysis of how government policy affects the economy. These witnesses talked to us not only about their results but also, to some degree at least, about their analytical techniques and problems, and while we had not the slightest illusion that we were on the road to becoming trained econometricians, we felt that we profited from the experience. We think that other Canadians could profit from it too and that Ministers and officials should in future bring more of their own "in 'house" research directly before the public. Again on the basis of our own experience, we would say that if by this process it is revealed that mistakes and disagreements can occur, and that high-powered techniques sometimes fall flat on their faces, compelling their practitioners to return to square one, this will not necessarily shock grown-up people clean out of their minds. A much more shocking revelation would be that analytical techniques giving any important promise of bettering the performance of economic policy, and consequently the welfare of the Canadian people, were not being actively experimented with. We hasten to add that no such revelation can now be made, since some very interesting experimentation along these lines appears to be taking place both inside and outside government.

In pondering understandable anxieties about how Parliament, the media and Canadians in general would react to a more open process of economic policy-making, governments may find reassurance in the views of those psychologists who argue that peoples' behaviour is often greatly influenced by the expectations that other people entertain for it. For example, if people are treated as children—given minimal information and denied participation in decisions importantly affecting their lives—they may, in their frustration, react in ways that do indeed seem childish. But if they are treated more as adults—told more and involved more—they may rise quite surprisingly to the occasion, exhibiting a greater-than-anticipated realization that perfection is not to be attained overnight, and that even experts may be pardoned for making honest mistakes now and again.

Every effort should be made to get Parliament and the people more involved in decision-making about economic policy. If they are so involved they will respond constructively.

Conclusions and Recommendations (IX)

1. The Economic Council of Canada is admirably fitted by virtue of its expertise and its representative character to perform the important task of examining and reporting on the cost-benefit implications and of suggesting the priority ranking of major achievement goals in relation to our available resources. (The method of operation of this function is outlined in Chapter II of this Report.)
2. The Prices and Incomes Commission should become a federal-provincial body concentrating on identifying and publicly spotlighting price and wage increases that are out of line by reasonable standards. Its recommendations for removal of the circumstances that made it possible to hurdle the barriers of normal market restraint could then be made to the appropriate government. (The method of operation of this function is outlined in Chapter VII of this Report.)
3. We recommend the formation of a Commission for Economic Analysis charged with the responsibility of producing short term forecasts and analyses of economic performance. It should be composed of professional economists not representative of any special interest group, who are appointed for a three year term. The Commission should be financed by the Federal Government and be independent.
4. Parliament and Parliamentary Committees should be given a more significant role in economic policy-making. The reports of The Economic Council of Canada and The Commission for Economic Analysis should be made to the Privy Council for submission to a Standing Committee of Parliament. Hearings would be held on these reports at which the appropriate Ministers and their officials as well as other witnesses would testify. The Parliamentary Committee should be provided with adequate staff.
5. Because of differences in government structures we do not believe that a body similar to the President's Council of Economic Advisers in the United States should be set up in Canada.
6. Our economic information should be improved in certain areas. Therefore, we recommend:
Statistics Canada be given the support necessary to provide:
 - a) More current, more precise and up-to-date statistics as well as wholly new statistics.

- b) Improved methods of exchanging economic research and analysis.**
- c) New publications such as a comprehensive Quarterly Economic Review and a Business Conditions Digest.**

7. We believe that a new openness should be brought to the process of economic policy-making in Canada. This means that the direction of important government policies and the impact they have on the Canadian economy should be systematically estimated before and after the event. This means that Parliament and the public should be told more about these policy evaluations, and about the processes of economic decision-making.

APPENDIX I

CANADIAN ECONOMIC PERFORMANCE

The purpose of this appendix is to give the reader a few ready references, chiefly in graphic form, to the performance of the Canadian economy over the last two decades. These references will help to illustrate some of the points made in the main text of the Report.

The reader in search of a more intensive and thorough going treatment of the past performance of the Canadian economy and of Canadian economic policy may be directed to a number of sources. First, of course, there are standard official sources such as Budget Speeches and Budget Papers of the Federal Government, and the Annual Reports of the Governor of the Bank of Canada. Then there are the retrospective economic surveys to be found in the reports of various Royal Commissions and Task Forces; the reports of the Royal Commission on Banking and Finance and of the Royal Commission on Taxation contain particularly noteworthy surveys of this kind.

Mention should also be made of the postwar economic survey contained in the *First Annual Review* of the Economic Council of Canada, and of the later surveys of Canadian economic performance that the Council has subsequently published, either in its *Annual Reviews* or as separate documents.

We would also direct the reader to some of the written submissions made to this Committee, and to the published record of testimony. For fairly comprehensive analyses of economic-policy developments over the past several years, the written submissions of Professors G. Reuber and R. Bodkin, and also of Professor T. Courchene, may be noted.

Finally, there are certain previously published works that will give the reader a helpful overview of economic policy and economic performance in the postwar period. The article entitled, "Stabilization Policy in the Postwar

Period", by Lawrence Officer and Lawrence Smith, included in the volume *Canadian Economic Problems and Policies* edited by the same two authors (McGraw-Hill of Canada, Toronto, 1970), may be mentioned. So also may be H. Scott Gordon's article, "A Twenty Year Perspective: Some Reflections on the Keynesian Revolution in Canada", included in the volume *Canadian Economic Policy since the War*, published by the Canadian Trade Committee of the Private Planning Association of Canada (Montreal 1966).

Since few things having to do with Canadian economic policy and performance are uncontroversial, resort to a range—even if only a small range—of the above sources is highly recommended.

Turning now to some brief comments on the appendix charts, we should first express our sincere thanks to the Bank of Canada for supplying charts 1 to 7 inclusive, and also chart 10; and to the Economic Council of Canada for supplying charts 8 and 9. In both cases, the basic Canadian data used in the charts are published series of the Bank of Canada and Statistics Canada. The United States data were also obtained from standard official sources.

Charts 1-a and 1-b give a general impression of what has happened to the broad aggregates of production and income in Canada since 1949. The economy has certainly grown, but not evenly or uninterruptedly. The unevenness is indicated by the variations in the year-to-year changes in GNP. The interruptions show through more clearly in the periodic recessionary declines in the more sensitive Index of Industrial Production.

To run very briefly over the succession of recessions and expansions: the economy emerged from the recession of 1948-49 and about a year later was caught up in the world economic boom associated with the outbreak of the Korean War and the stockpiling of primary commodities. A mild recession in 1953-54 was followed by a major capital investment boom in 1955-56. This gave way to recession in 1957, to a short-lived, "aborted" expansion in 1958-59, and to another recession in 1960.

Early in 1961, the economy began the longest of its postwar expansions, extending through the next decade. In the late 1960's and early 1970's, the pace of the expansion slackened, and was associated with growing unemployment. This slackening was not technically termed a recession, because some of the business-cycle phenomena by which recessionary turning points are dated did not occur; hence the lack of recession shading in this area of the charts.

Charts 2-a and 2-b show labour-force, employment and unemployment developments over the same period 1949-71. The growth of employment in Canada has been rapid on average, but has faltered at times and has not always kept pace with a rapidly growing labour force. Up to the mid-1950's, unemployment only twice briefly rose above 4% of the labour force and averaged well below that figure. But after declining to 3½% in 1956, the rate rose steeply, exceeding 7% in 1958 and again in 1960-61. In the first

half of the 1960's, unemployment fell fairly steadily, reaching 3½% of the labour force in 1965. Thereafter, it tended on the whole to rise, with a particularly sharp jump in 1970 carrying it over the 6% level.

Chart 3 shows the two most commonly-used indicators of general price levels, the GNP Deflator and the Consumer Price Index. Canada's sharpest experience of postwar inflation occurred in 1950-51, at the time of the Korean War and the associated "take-off" in world commodity prices. This died away fairly quickly, however, assisted by the appreciation of the floating Canadian exchange rate after September 1950. Price increases were very modest until 1955, but again became greater in the later stages of the mid-1950's investment boom and continued as a lagged phenomenon to arouse considerable public concern through the subsequent recession and the short-lived expansion of 1958-59. But by the early 1960's, price increases had again dropped away to modest levels. From there on, however, they grew gradually larger, reflecting, among other factors, the return of the economy to higher levels of employment and capacity utilization, and the lagged effects of the devaluation of the Canadian dollar to a "fixed" rate of 92.5 United States cents in April 1962. Through the latter part of the 1960's, price increases remained historically high, notwithstanding the emergence of considerable slack in the economy. Inflationary developments in the United States were more of a factor in Canadian price movements during this period than they had been in the first half of the 1960's. By 1970, some deceleration of prices was noticeable, with the early effects of the "floating-up" of the exchange rate in June 1970 probably being one of a number of factors accounting for this.

Chart 4-a shows some commonly used measures of labour-earnings, productivity and unit labour costs in Canadian manufacturing. Over much of the period from 1949 to 1970, productivity ("output per man-hour") by and large kept pace with rises in wages-earnings, so that unit labour costs were relatively stable. The two major exceptions to this were in the very early 1950's and in the late 1960's and early 1970's. In the latter period, the marked increase in unit labour costs ("labour income per unit of output") reflected both a speed-up in the rise of average hourly earnings and a slowing down of productivity increases. Such a slowing down is fairly typical of recessions or other periods of slack in the economy and seems to be more an effect than a cause of faltering total output. When output growth recovers, productivity growth usually recovers along with it.

Charts 4-b and 4-c show the behaviour of very broad shares of "labour", "capital" and other productive elements in national income. A difficulty of interpretation here is that over the last 20 years, there has been a major secular shift of human resources out of farming and other types of unincorporated business enterprise (included in "all other" in chart 4-b) into corporate industry and government. For this reason, chart 4-c on the right probably gives a *somewhat* better reading of what has happened to the

relative shares of labour income, corporate profits and other investment income. Over a period of some years following the inventory disturbances of 1950-51, the labour and profit shares fluctuated within relatively narrow ranges, although there set in a rising trend in the share of other investment income. Beginning in the mid-1960's, however, there was a marked rise in the labour share and a marked decline in the profit share. It is difficult to say how "permanent" this movement may have been, and it should be interpreted with great caution. Profits have always been particularly sensitive to general slow-downs and speed-ups in the economy, so that a brisk future expansion of business activity might well bring a sharper rise in profits than in other types of income. Developments in the early 1960's, when profits rose more rapidly than labour income and thus increased their share of total income while the labour share declined, are suggestive in this regard.

Charts 5-a and 5-b give some insight into the fiscal posture of governments, although it should be carefully noted that the deficits and surpluses, computed on the national-accounts basis in order to fit into an acceptable framework of general economic analysis, reflect the action of "automatic stabilizers" as well as more deliberate fiscal-policy changes by governments. Thus, for example, the succession of deficits in the late 1950's and early 1960's was to a considerable extent an "automatic" result of the generally slack state of the economy at that time. Interpretation of the figures for the late 1960's is affected by controversy over whether the Canada and Québec Pension Plans should be included in the government sector for purposes of economic analysis; the surplus and deficit figures are shown both ways. Either way, there was a notable swing to substantial government surplus in 1969, then an alteration of posture in the other direction in 1970.

Chart 6 relates to monetary policy and shows the growth of the "money supply" by two of the more widely used definitions of that aggregate. Fluctuations in rates of growth from year to year may be readily traced in the bottom part of the chart.

Chart 7-a also relates importantly to monetary policy and is largely self-explanatory. The generally rising trend of long-term interest rates may be noted, among other developments. Changes in lenders' and borrowers' views about inflation are generally thought to have been a significant influence on the behaviour of long-term rates.

Chart 7-b shows the movements of Canada's exchange rate and of official reserves of gold and foreign exchange. The floating up of the Canadian dollar in the early 1950's, the decline prior to the return to a fixed rate in 1962, and the upward float of 1970 may all be noted.

Chart 8 shows the Economic Council's figures of "potential output" over the 1956-70 period for which the Council has made this calculation. The downward deviations of actual output from this potential-path, in the late 1950's and early 1960's, and again in the late 1960's, may be noted.

Chart 9, also based on Economic Council calculations, shows the Council's estimates of what the fiscal position of all levels of government would be at "full employment". The concept of high-employment budgeting is discussed in Chapter V of the text of this Report.

Charts 10-a, 10-b and 10-c give some very general comparisons of broad economic developments in Canada and the United States. Careful note should be taken of the fact that the figures of chart 10-a are in index form, for purposes of illustrating *relative* movements. In *absolute* terms, the total GNP of the United States is of course several times that of Canada, while per-capita GNP runs roughly one-quarter higher in the United States than in Canada. Taken together, the three charts indicate that while movements in the Canadian economy follow those of the United States fairly closely, some significant divergence has occurred.

CHART 1A

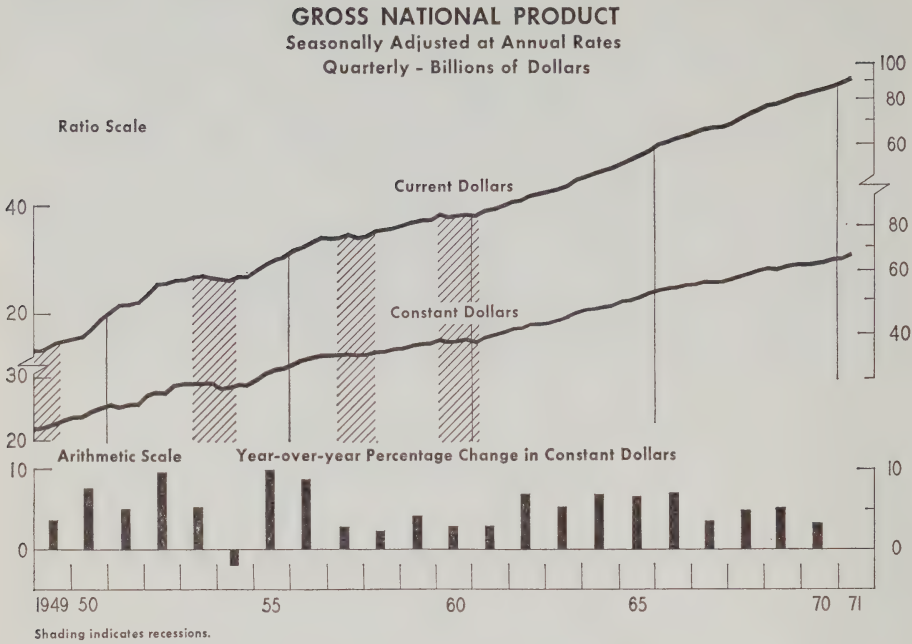


CHART 1B

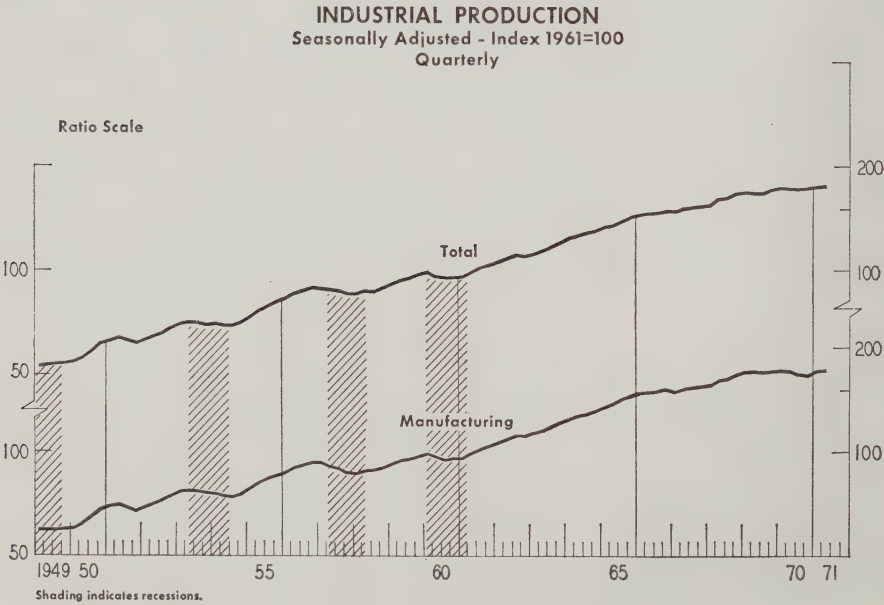


CHART 2A

LABOUR FORCE AND EMPLOYMENT

Seasonally Adjusted - Millions
Quarterly

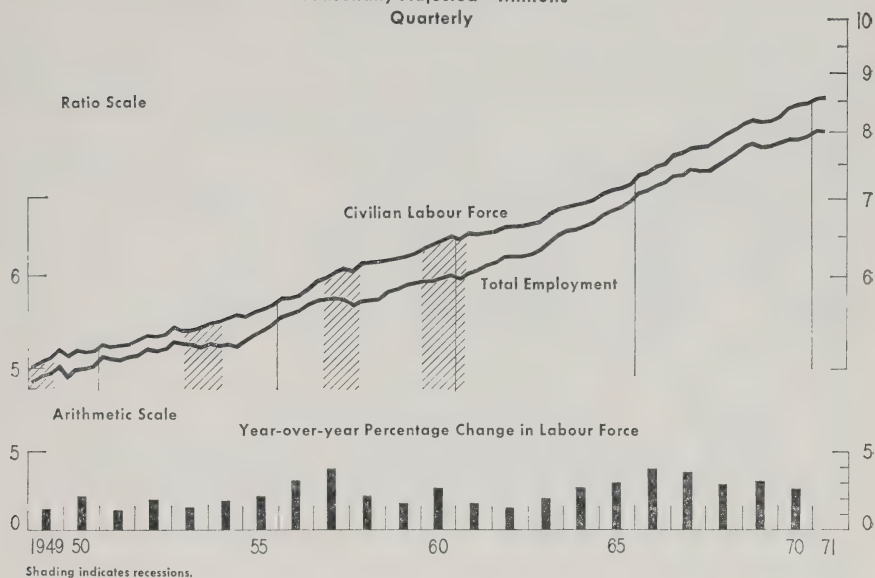


CHART 2B

TOTAL UNEMPLOYMENT RATE

Seasonally Adjusted
Quarterly

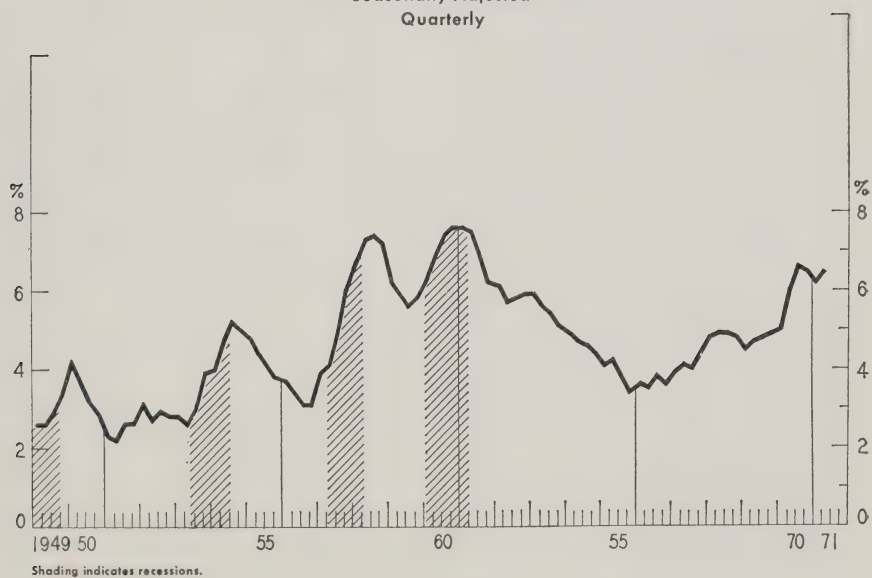


CHART 3

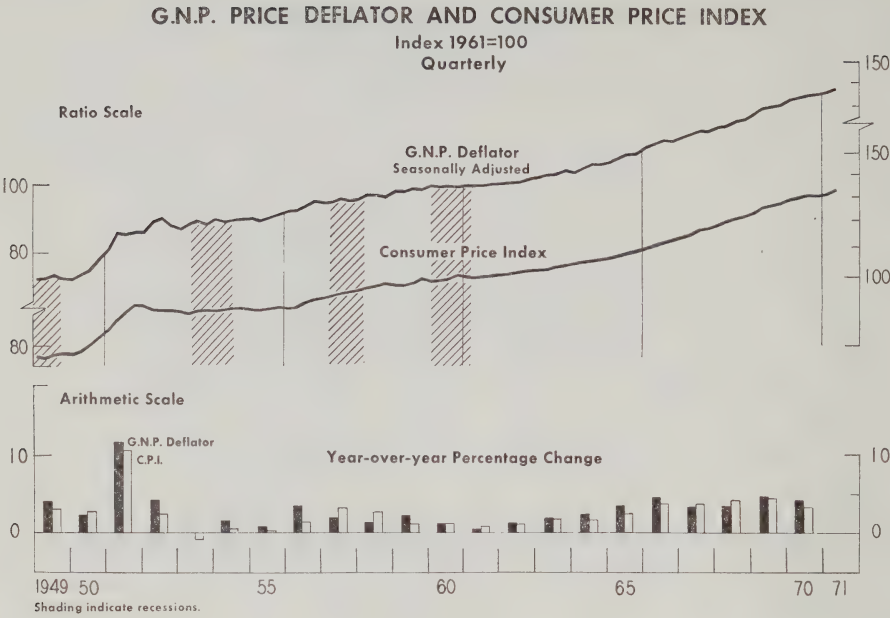


CHART 4A

EARNINGS, PRODUCTIVITY AND UNIT LABOUR COSTS IN MANUFACTURING

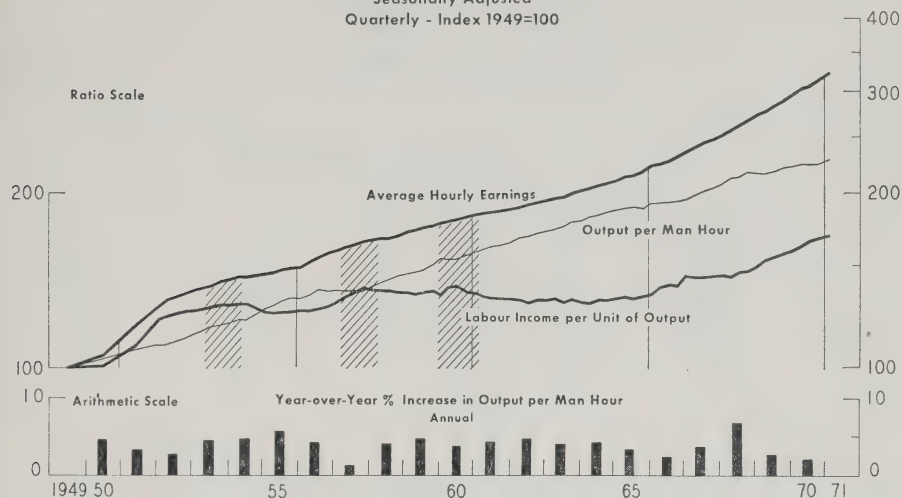
Seasonally Adjusted
Quarterly - Index 1949=100

CHART 4B and 4C

PERCENTAGE SHARES OF NET NATIONAL INCOME AT FACTOR COST

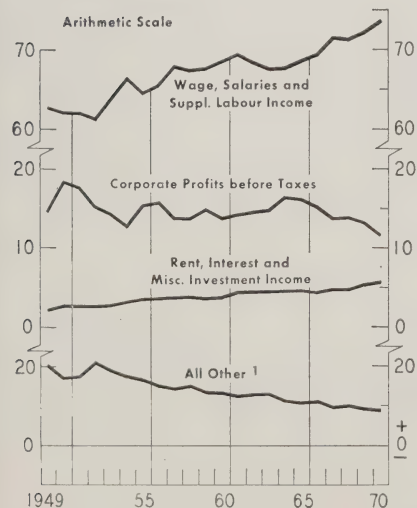
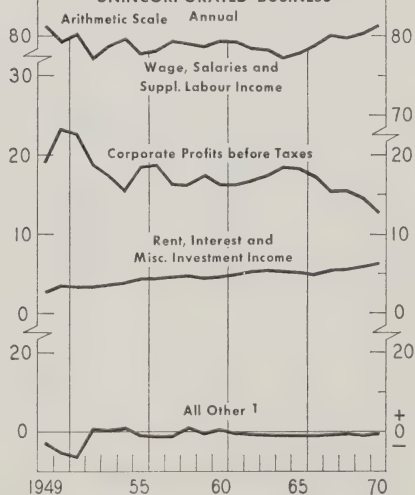
PERCENTAGE OF TOTAL
Annual¹ Includes inventory valuation adjustment which is usually a negative factor.PERCENTAGE OF TOTAL
LESS ACCRUED FARM INCOME AND
UNINCORPORATED BUSINESS
Annual

CHART 5A

GOVERNMENT SECTOR

National Accounts Basis
Billions of Dollars

FEDERAL GOVERNMENT
Seasonally Adjusted - Quarterly

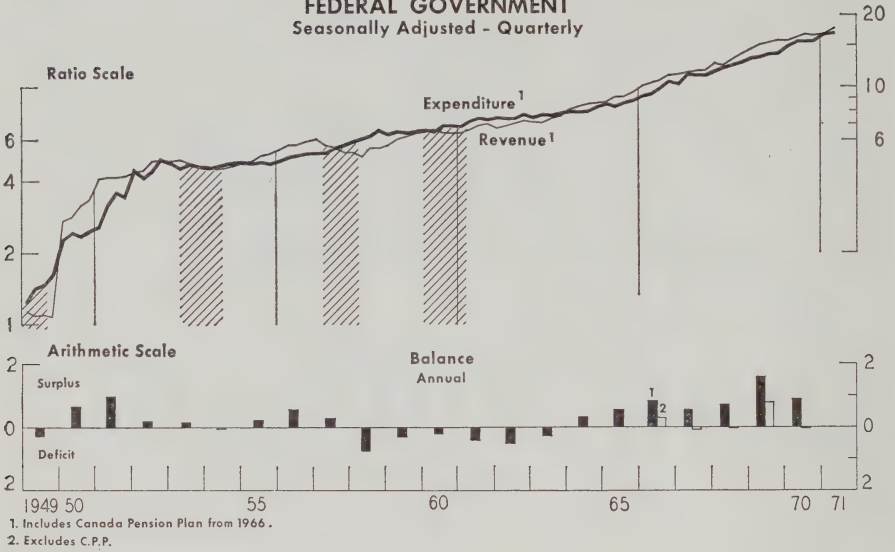


CHART 5B

ALL LEVELS OF GOVERNMENT

Seasonally Adjusted - Quarterly

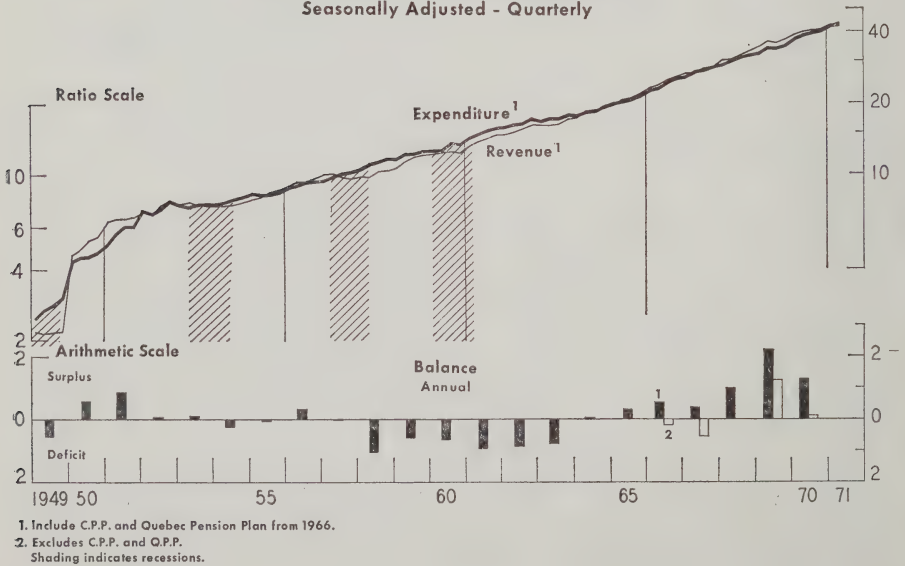


CHART 6

CURRENCY AND CHARTERED BANK DEPOSITS

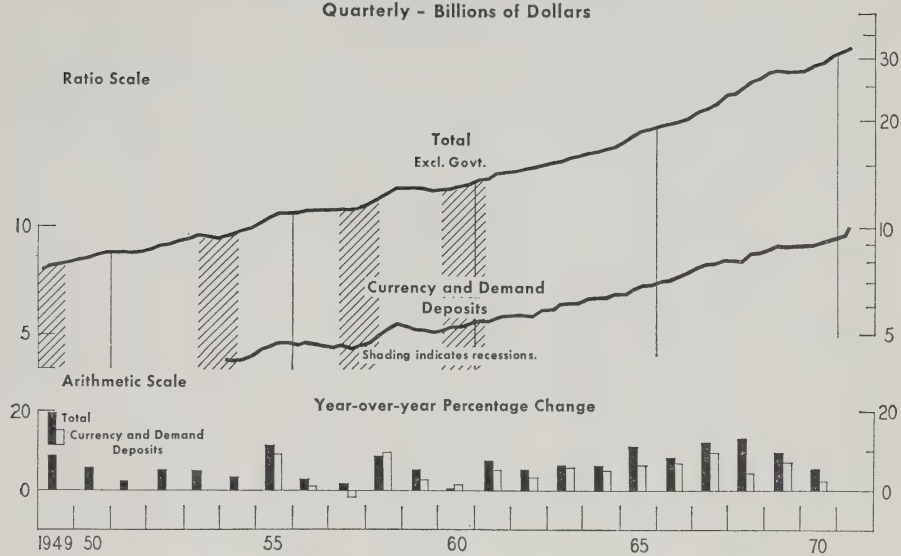
Seasonally Adjusted
Quarterly - Billions of Dollars

CHART 7A

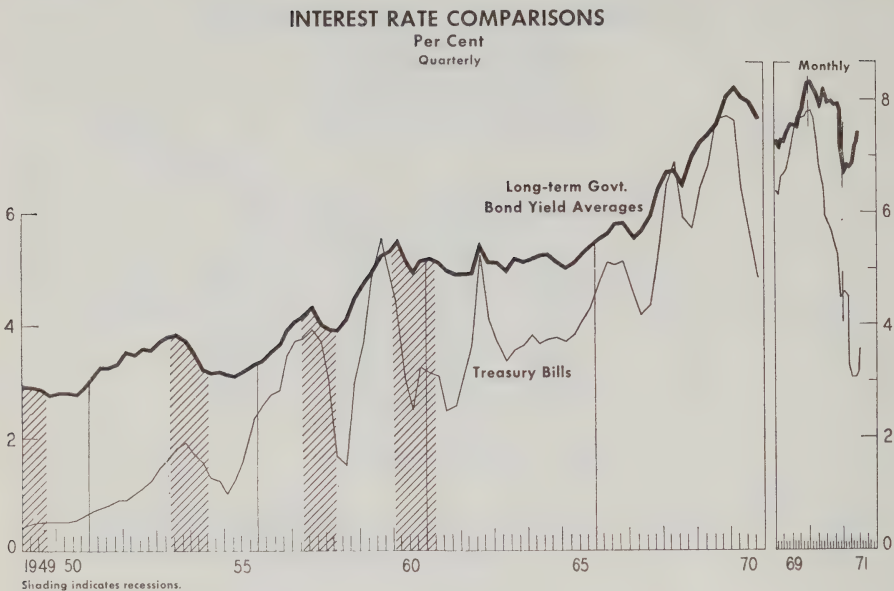


CHART 7B

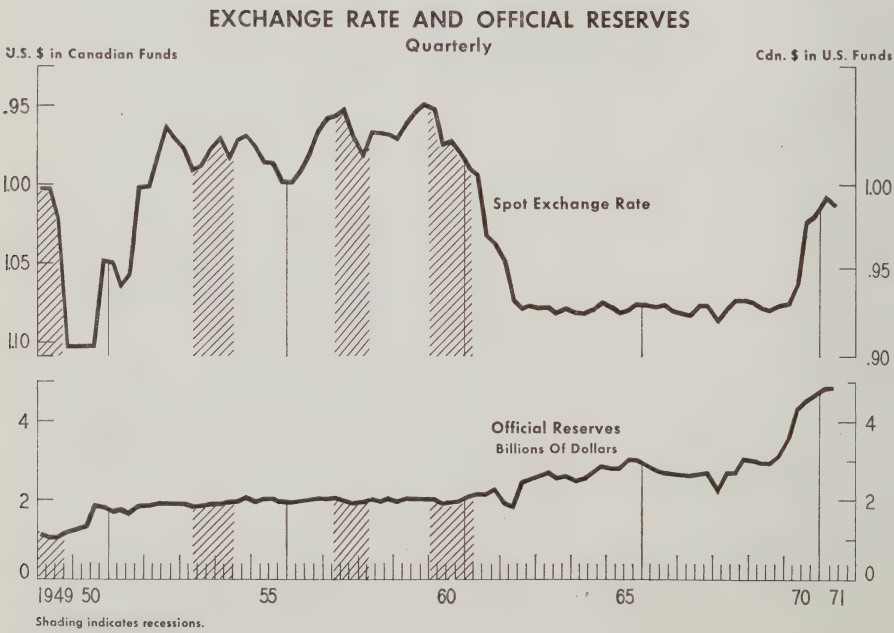


CHART 8

POTENTIAL AND ACTUAL GROSS NATIONAL PRODUCT

Billions of 1967 Dollars

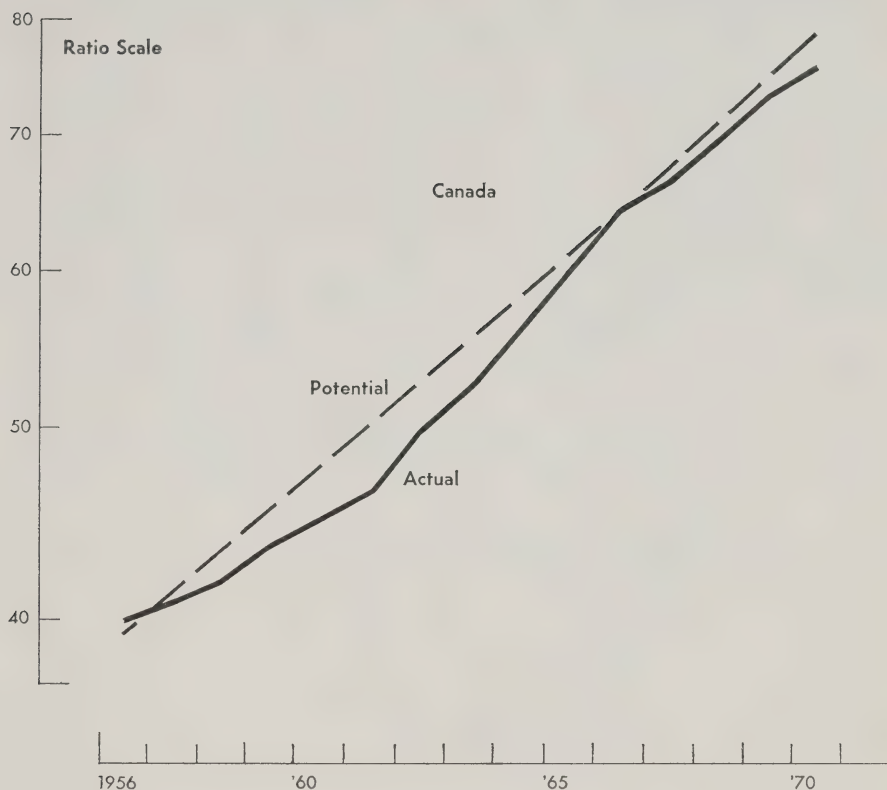


CHART 9

ALL LEVELS OF GOVERNMENT
BUDGET SURPLUS OR DEFICIT

Millions of Dollars

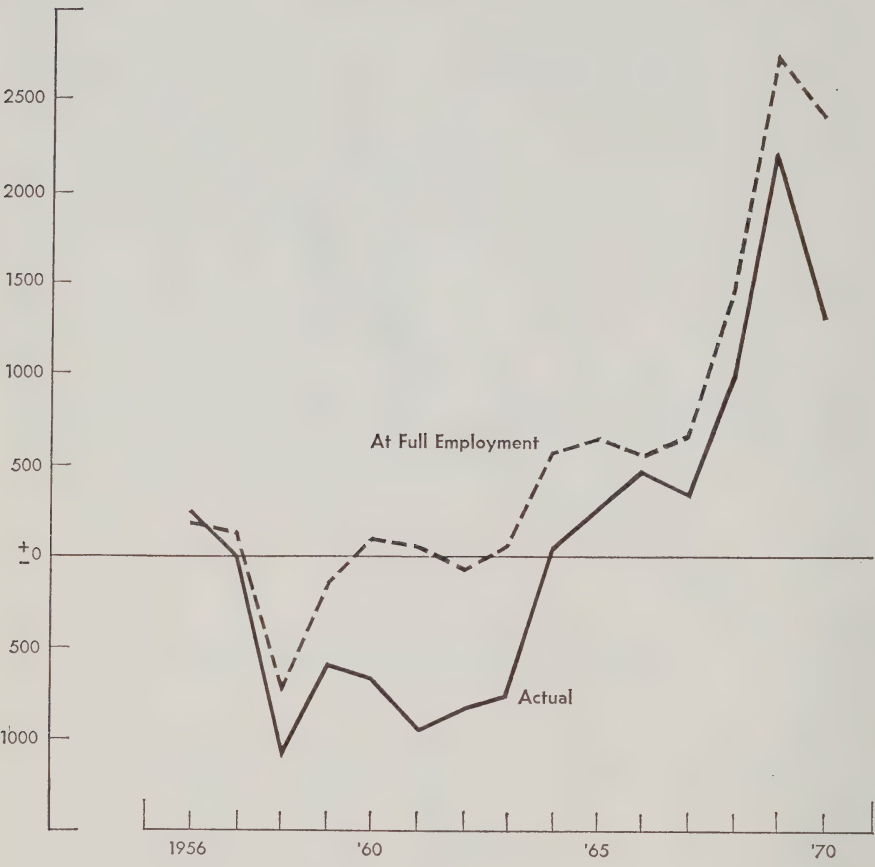


CHART 10A and 10B

ECONOMIC COMPARISONS

Canada and United States

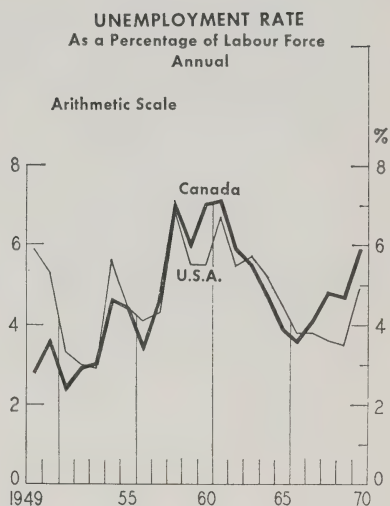
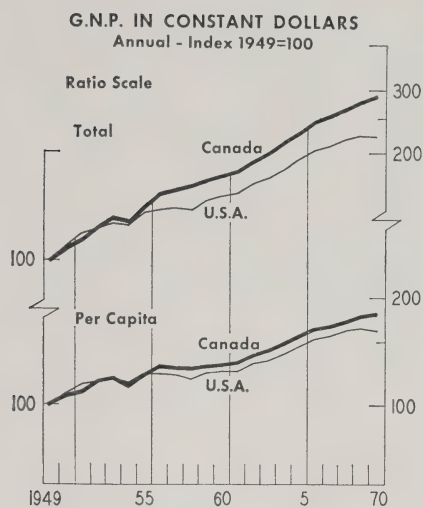
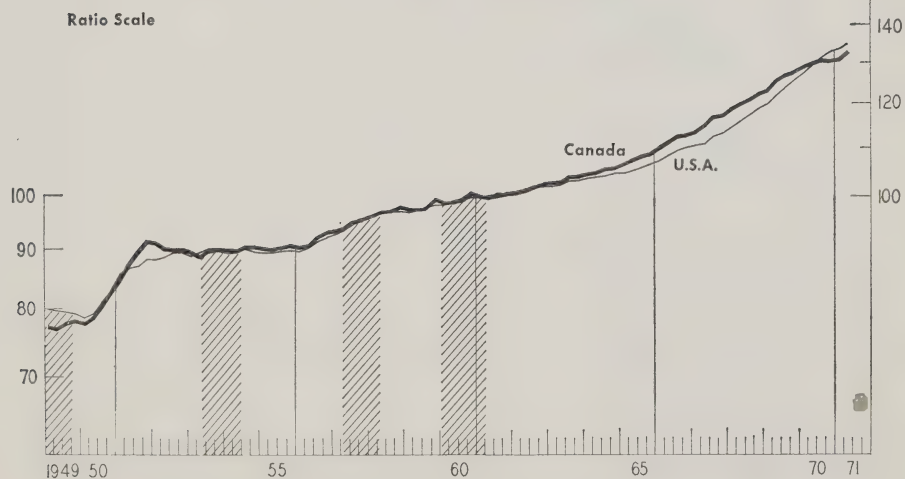


CHART 10C

Consumer Price Index

Quarterly - Index 1961=100



APPENDIX II

WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE

<i>Issue Number</i>	<i>Date</i>		
4	May 4	Sir Roy Harrod.....	Department of Economics, University of Maryland. Professor of Economics, Christchurch College, Oxford
5	May 5	Dr. Arthur J. R. Smith.....	Chairman, Economic Council of Canada.
6	and 6	Dr. Sylvia Ostry.....	Director, Economic Council of Canada.
		Dr. Otto Thur.....	Vice-Chairman, Economic Council of Canada.
5	May 5	Dr. R. C. Bellan.....	Dean of Studies, St. John's College, University of Manitoba.
7	May 12	Dr. Richard G. Lipsey.....	Professor, Department of Economics, Queen's University.
7	May 12	Dr. John Crispo.....	Director, Centre for Industrial Relations, University of Toronto.
8	May 13	Mr. J. Douglas Gibson.....	Consulting Economist, Toronto.

*Issue
Number Date*

- | | | | |
|----|--------|---------------------------|---|
| 9 | May 19 | Dr. Saburo Okita..... | President,
Japanese Economic Research
Centre. |
| 9 | May 19 | Dr. Anthony Scott..... | Professor,
Department of Economics,
University of
British Columbia. |
| | | Dr. R. A. Shearer..... | Professor of Economics,
University of
British Columbia. |
| 10 | May 20 | Dr. Grant L. Reuber..... | Dean of Social Science,
University of
Western Ontario. |
| | | Dr. R. G. Bodkin..... | Professor,
Department of Economics,
University of
Western Ontario. |
| 11 | May 25 | Dr. John J. Young..... | Chairman,
Prices and Incomes
Commission. |
| | | Mr. G. V. Haythorne..... | Commissioner,
Prices and Incomes
Commission. |
| | | Mr. G. E. Freeman..... | Commissioner,
Prices and Incomes
Commission. |
| 12 | May 26 | Dr. Keith Acheson..... | Professor,
Department of Economics,
Carleton University. |
| | | Dr. John F. Chant..... | Professor,
Department of Economics,
Queen's University. |
| 12 | May 26 | Dr. Harry G. Johnson..... | Professor,
Department of Economics,
University of Chicago.
Professor,
London School of Economics. |

<i>Issue Number</i>	<i>Date</i>		
13	May 27	Dr. C. L. Barber.....	Professor, Department of Economics, University of Manitoba.
14	June 1	Mr. Russell Bell.....	Director of Research, Canadian Labour Congress.
15	June 2	Dr. Raymond J. Saulnier...	Chairman, Department of Economics, Barnard College, Columbia University. Former Chairman, President's Council of Economic Advisers
15	June 2	Mr. René Leclerc.....	President, The Canadian Bankers' Association.
		Mr. N. E. Currie.....	Vice-President and Economic Adviser, Bank of Montreal
		Mr. R. M. MacIntosh.....	Deputy Chief General Manager. Bank of Nova Scotia.
		Mr. J. E. Morgan.....	Deputy General Manager, Royal Bank of Canada.
		Mr. J. H. Perry.....	Chief Executive Director General, The Canadian Bankers' Association.
		Mr. S. Sarpkaya.....	Economic Adviser, The Canadian Bankers' Association.
16	June 3	Dr. Herbert Giersch.....	Professor, Department of Economics, University of Kiel, West Germany. Former Chairman, West German Council of Experts on Economic Development.

*Issue
Number Date*

- | | | | |
|----|---------|----------------------------|---|
| 17 | June 8 | Dr. Thomas A. Wilson..... | Director,
Institute for Policy
Analysis,
University of Toronto. |
| | | Dr. J. A. Sawyer..... | Professor,
Institute for Policy
Analysis,
University of Toronto. |
| | | Dr. G. J. Jump..... | Professor,
Institute for Policy
Analysis,
University of Toronto. |
| 18 | June 9 | Dr. John F. Graham..... | Professor of Economics,
Dalhousie University. |
| 18 | June 9 | Dr. André Raynauld..... | Professor,
Department of Economics,
University of Montreal.
Chairman-designate,
Economic Council of Canada. |
| 19 | June 10 | Dr. Beryl W. Sprinkel..... | Senior Vice-President,
Harris Trust and Savings
Bank,
Chicago. |
| 20 | June 16 | Dr. Arthur M. Okun..... | Brookings Institution,
Washington.
Former Chairman,
President's Council of
Economic Advisers. |
| 20 | June 16 | Mr. James Wiley Knowles.. | Director of Research,
Economic Committee of the
Congress of the United
States. |
| 20 | June 16 | Dr. John J. Deutsch..... | Principal and Vice-Chancellor,
Queen's University.
Former Chairman,
Economic Council of Canada. |
| 21 | June 17 | Mr. Louis Rasminsky..... | Governor,
Bank of Canada. |

Issue
Number Date

		Mr. J. R. Beattie.....	Senior Deputy Governor, Bank of Canada.
		Mr. G. K. Bouey.....	Deputy Governor, Bank of Canada.
		Mr. B. J. Drabble.....	Advisor, Bank of Canada.
22	June 29	Hon. Edgar J. Benson.....	Minister of Finance.
		Mr. Simon Reisman.....	Deputy Minister of Finance.
		Dr. William Hood.....	Assistant Deputy Minister, Department of Finance.

APPENDIX III

PRIVATE SUBMISSIONS

List of those individuals and organizations who submitted briefs, proposals and comments to the Committee. Their interest in the work of the Committee and the scope and content of their ideas made a significant contribution to our work.

Mr. D. A. L. Auld.....	University of Guelph
Mr. W. A. Beckett.....	Toronto, Ontario
Mr. E. A. Beder.....	Toronto, Ontario
Mr. G. Bélanger.....	Laval University
Mr. D. J. Bigio.....	Ottawa, Ontario
Mr. E. R. Blainey.....	Markham, Ontario
Mr. R. W. Bonner, Q.C.....	Vancouver, B.C.
Dr. E. J. Chambers.....	University of Alberta
Dr. K. J. Charles.....	Lakehead University
Prof. M. Chossudovsky.....	University of Ottawa
Dr. T. Courchene.....	University of Western Ontario
Mr. W. E. Cowie.....	Ottawa, Ontario
Mr. G. E. Creed.....	Stoney Creek, Ontario
Mr. J. G. Dahin.....	Chilliwack, B.C.
Mr. J. R. Ferguson.....	Ottawa, Ontario
Mr. P. C. Fergusson.....	Victoria, B.C.
Mr. J. N. Franklin.....	Baie D'Urfé, P.Q.
Mrs. Y. Gauvin.....	Allardville, N.B.
Mr. A. G. Greenaway, Q.C.....	Willowdale, Ontario
Mr. J. A. Harris.....	Winnipeg, Manitoba
Mr. J. M. Hattersley.....	Edmonton, Alberta

Mr. C. N. Hegewald.....	Belleville, Ontario
Mr. C. M. Humphrys.....	Vancouver, B.C.
Investment Dealers	
Association of Canada	
Dr. E. Jaques.....	Brunel University, England
Dr. H. Jenkins.....	Toronto, Ontario
Mr. G. P. Kelson.....	New Liskeard, Ontario
Mr. A. LaCroix.....	Québec, P.Q.
Dr. A. Lerner.....	Sir George Williams University, Montréal P.Q.
Mr. M. McCarthy.....	School of Economic Science, Rexdale, Ontario
Hon. W. Darcy McKeough.....	Treasurer of Ontario and Minister of Economics
Mr. F. L. W. McKim.....	National Research Council of Canada
Mr. D. W. Miller.....	Vancouver, B.C.
Mr. C. H. Morrow.....	Willowdale, Ontario
Mr. F. P. O'Hearn.....	Scarboro, Ontario
Dr. S. G. Peitchinis.....	University of Calgary
Mr. W. Pelech.....	Edmonton, Alberta
Mr. C. Pfeifer.....	Calgary, Alberta
Mr. D. Piper.....	Toronto, Ontario
Mr. W. H. Pope.....	Ryerson Polytechnical Institute, Toronto, Ontario
Mr. E. Pos.....	Delhi, Ontario
Mr. E. Reford.....	Montreal, P.Q.
Mr. E. F. J. Rettig.....	Bradford, Ontario
Mr. A. C. Robertson.....	Almonte, Ontario
Miss M. E. Robertson.....	Perth, Ontario
Mr. E. Schiff.....	American Enterprise Institute, Washing- ton, D.C.
Mr. B. Sevac.....	Chairman, The Canadian Research Com- mittee on Taxation
Mr. I. Shuster.....	Toronto, Ontario
Dr. G. Sinclair.....	President, Sinclair Radio Laboratories Limited, Maple, Ontario
Mr. W. A. Stewart.....	Toronto, Ontario
Mrs. J. Stolte.....	Sudbury, Ontario
Mr. C. R. Vint.....	Willowdale, Ontario
Mr. J. Walker.....	Toronto, Ontario

Association des Courtiers en Valeurs Mobilières du Canada

Dr E. Jaques.....	Université Brunel, Angleterre
Dr H. Jenkins.....	Toronto, Ontario
M. G.P. Kelson.....	New Liskeard, Ontario
M. A. LaCroix.....	Québec, P.Q.
Dr A. Lerner.....	Université Sir George Williams, Montréal, P.Q.
M. M. McCarthy.....	School of Economic Science, Rexdale, Ontario
Hon. W. Darcy McKeough.....	Trésorier et Ministre de l'Economie de l'Ontario
M. F.L.W. McKim.....	Conseil National de la Recherche du Canada
M. D.W. Miller.....	Vancouver, C.-B.
M. C.H. Morrow.....	Willowdale, Ontario
M. F.P. O'Hearn.....	Scarboro, Ontario
Dr S.G. Peitchinis.....	Université de Calgary
M. W. Pelech.....	Edmonton, Alberta
M. C. Pfeiffer.....	Calgary, Alberta
M. D. Piper.....	Toronto, Ontario
M. W.H. Pope.....	Ryerson Polytechnical Institute, Toronto
M. E. Pos.....	Delhi, Ontario
M. E. Reford.....	Montréal, P.Q.
M. E.F.J. Rettig.....	Bradford, Ontario
M. A.C. Robertson.....	Almonte, Ontario
Mlle M.E. Robertson.....	Perth, Ontario
M. E. Schiff.....	American Enterprise Institute, Washington, D.C.
M. B. Sevak.....	Président, Comité Canadien de la Recherche sur l'Imposition
M. I. Shuster.....	Toronto, Ontario
Dr G. Sinclair.....	Président, Sinclair Radio Laboratories Limited, Maple, Ontario
M. W.A. Stewart.....	Toronto, Ontario
Mme J. Stolté.....	Sudbury, Ontario
M. C.R. Vint.....	Willowdale, Ontario
M. J. Walker.....	Toronto, Ontario

PRÉSENTATIONS PARTICULIÈRES

Liste des personnes et des organismes qui ont présenté des mémoires, des propositions ou des commentaires au Comité. L'intérêt qu'ils ont manifesté pour les travaux du Comité, l'originalité et la portée de leurs idées ont contribué de manière significative à nos travaux.

M. D.A.L. Ault.....	Université de Guelph
M. W.A. Beckett.....	Toronto, Ontario
M. E.A. Beder.....	Toronto, Ontario
M. G. Bélanger.....	Université Laval
M. D.J. Bigio.....	Ottawa, Ontario
M. E.R. Blainey.....	Markham, Ontario
M. R.W. Bonner, C.R.....	Vancouver, C.-B.
D ^r E.J. Chambers.....	Université de l'Alberta
D ^r K.J. Charles.....	Université Lakehead
Prof. M. Chossudovsky.....	Université d'Ottawa
D ^r T. Courchene.....	Université Western, Ontario
M. W.E. Cowie.....	Ottawa, Ontario
M. G.E. Creed.....	Stoney Creek, Ontario
M. J.G. Dahin.....	Chilliwack, C.-B.
M. J.R. Ferguson.....	Ottawa, Ontario
M. P.C. Ferguson.....	Victoria, C.-B.
M. N.J. Franklin.....	Baie d'Urfée, P.Q.
M ^{me} Y. Gauvin.....	Allardville, N.-B.
M. A.G. Greenaway, C.R.....	Willowdale, Ontario
M. J.A. Harris.....	Winnipeg, Manitoba
M. J.M. Hattersley.....	Edmonton, Alberta
M. C.N. Hegevald.....	Belleville, Ontario
M. C.M. Humphrys.....	Vancouver, C.-B.

Numéro
d'ordre

Date

20	16 juin	Dr. John J. Deutsch.....	Principal et Vice-Chancelier, Université Queen's.
			Ancien président, Conseil éco- nomique du Canada.
21	17 juin	M. Louis Rasminsky.....	Gouverneur, Banque du Canada.
			Premier Sous-Gouverneur, Banque du Canada.
		M. G.K. Bouey.....	Sous-Gouverneur, Banque du Canada.
		M. B.J. Drabble.....	Conseiller, Banque du Canada.
22	29 juin	L'honorable Edgar J. Benson.....	Ministre des Finances.
		M. Simon Reisman.....	Sous-Ministre, Ministère des Finances.
		Dr. William Hood.....	Sous-Ministre adjoint, Ministère des Finances.

Numéro d'ordre	Date	
16	3 juin	Dr. Herbert Giersch..... Professeur, Département des Sciences Eco- nomiques, Université de Kiel, Allemagne fédérale. Ancien président, Conseil ouest- allemand des experts en dévelop- pement économique
17	8 juin	Dr. Thomas A. Wilson..... Directeur Institute for Policy Analysis Université de Toronto. Professeur, Institute for Policy Analysis Université de Toronto. Dr. J.A. Sawyer..... Professeur, Institute for Policy Analysis Université de Toronto. Dr. G.J. Jump..... Professeur, Institute for Policy Analysis Université de Toronto.
18	9 juin	Dr. John F. Graham..... Professeur en Économie, Université Dalhousie.
18	9 juin	Dr. André Raynauld..... Professeur, Département des Sciences Eco- nomiques, Université de Montréal, Président désigné, Conseil éco- nomique du Canada.
19	10 juin	Dr. Beryl W. Sprinkel..... Premier Vice-Président, Harris Trust and Savings Bank, Chicago.
20	16 juin	Dr. Arthur M. Okun..... Brookings Institution, Washington. Ancien président, Groupe des conseillers économiques du Pré- sident.
20	16 juin	M. James Willey Knowles... Directeur de la Recherche, Comité Économique du Con- grès des États-Unis.

Numéro
d'ordre

Date

12	26 mai	Dr. Harry G. Johnson.....	Professeur, Département des Sciences Eco- nomiques, Université de Chicago.
13	27 mai	Dr. C.L. Barber.....	Professeur, Département des Sciences Eco- nomiques, Université du Manitoba.
14	1 ^{er} juin	M. Russell Bell.....	Directeur de la Recherche, Congrès Canadien du Travail.
15	2 juin	Dr. Raymond J. Saulnier...	Président, Département des Sciences Eco- nomiques, Barnard College, Université Columbia.
15	2 juin	M. René Leclerc.....	Président, Association des Banquiers Canadiens.
		M. N.E. Currie.....	Vice-Président et Conseiller Economique, Banque de Montréal.
		M. R.M. MacIntosh.....	Premier Directeur Général Adjoint, Banque de Nouvelle-Ecosse.
		M. J.E. Morgan.....	Directeur Général Adjoint, Banque Royale du Canada.
		M. J.H. Perry.....	Directeur Général, Association des Banquiers Canadiens.
		M. S. Sarpkaya.....	Conseiller Economique, Association des Banquiers Canadiens.

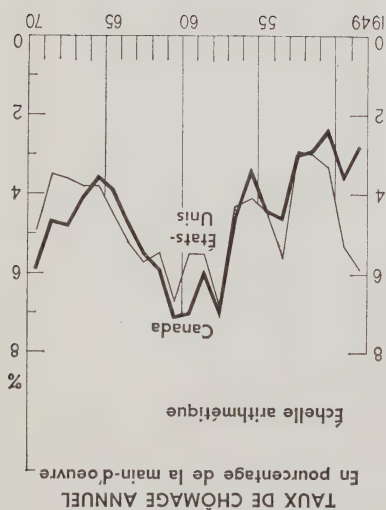
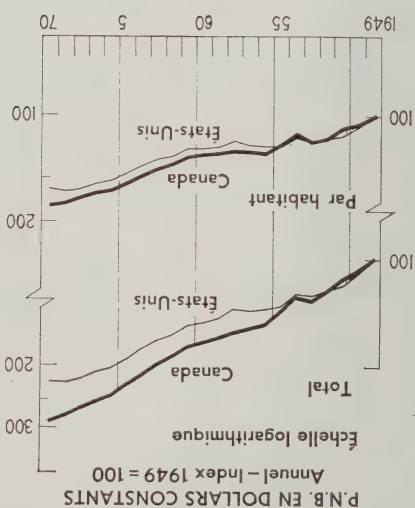
Numéro d'ordre	Date		
8	13 mai	M. J. Douglas Gibson.....	Economiste-Conseil, Toronto.
9	19 mai	Dr. Saburo Okita.....	Président, Centre de recherches économiques japonais.
9	19 mai	Dr. Anthony Scott.....	Professeur, Département des Sciences Eco- nomiques, Université de la Colombie- Britannique.
		Dr. R.A. Shearer.....	Professeur en Economie, Université de la Colombie- Britannique.
10	20 mai	Dr. Grant L. Reuber.....	Doyen des Sciences Sociales, Université Western Ontario.
		Dr. R.G. Bodkin.....	Professeur, Département des Sciences Eco- nomiques, Université Western Ontario.
11	25 mai	Dr. John J. Young.....	Président, Commission des Prix et des Revenus.
		M. G.V. Haythorne.....	Commissaire, Commission des Prix et des Revenus.
		M. G.E. Freeman.....	Commissaire, Commission des Prix et des Revenus.
12	26 mai	Dr. Keith Acheson.....	Professeur, Département des Sciences Eco- nomiques, Université Carleton.
		Dr. John F. Chant.....	Professeur, Département des Sciences Eco- nomiques, Université Queen's.

PERSONNES QUI ONT TÈMOIGNÈ DEVANT LE COMITÉ

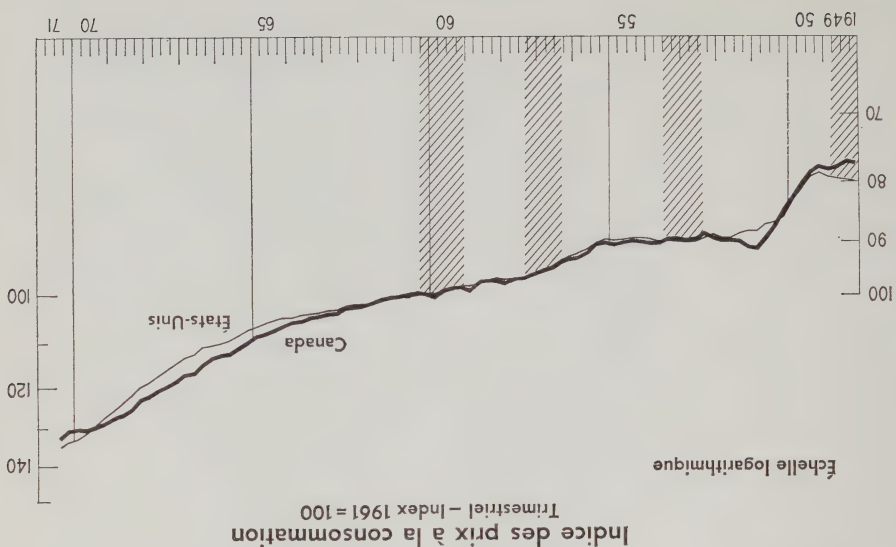
APPENDICE II

Numéro d'ordre	Date		
4	4 mai	Sir Roy Harrod.....	Département des Sciences Economiques, Université du Maryland.
5	5 mai	Dr. Arthur J.R. Smith.....	Président, Conseil Economique du Canada.
6	6 mai	Dr. Sylvia Ostry.....	Directeur, Conseil Economique du Canada.
		Dr. Otto Thur.....	Vice-Président, Conseil Economique du Canada.
5	5 mai	Dr. R.C. Bellan.....	Doyen des Etudes, St. John's College, Université du Manitoba.
7	12 mai	Dr. Richard G. Lipsey.....	Professeur, Département des Sciences Economiques, Université Queen's.
7	12 mai	Dr. John Crispo.....	Directeur, Centre de Relations industrielles, Université de Toronto.

GRAPHIQUES 10A et 10B

COMPARAISONS ENTRE L'ÉCONOMIE
du Canada et celle des États-Unis

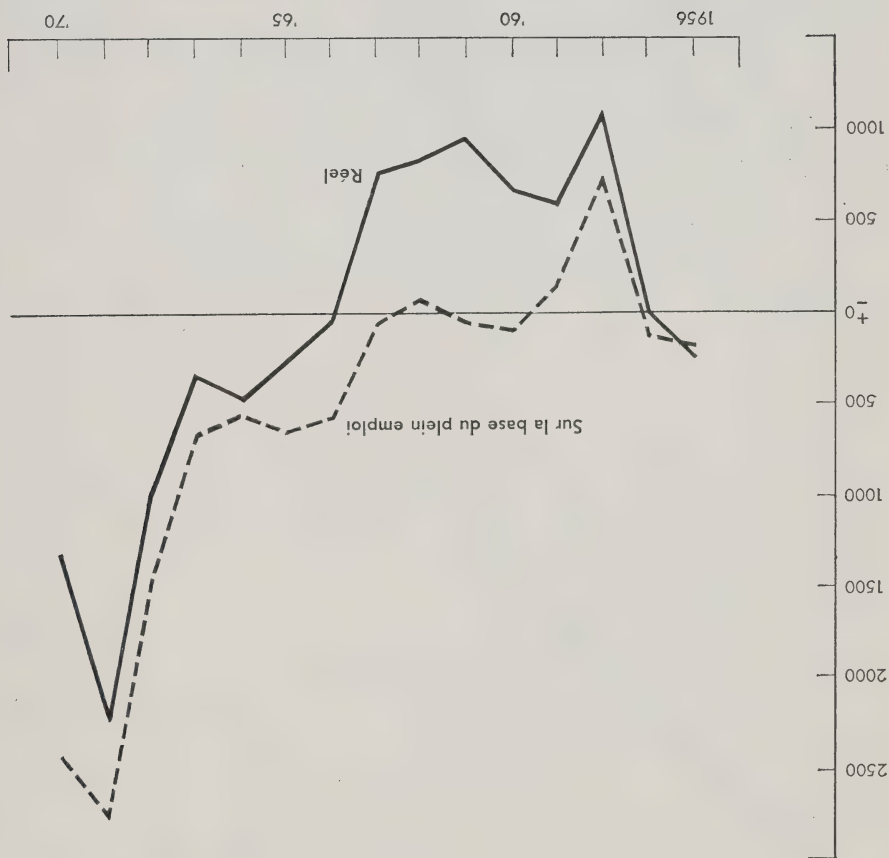
GRAPHIQUE 10C



GRAPHIQUE 9

SURPLUS OU DÉFICIT DE LA TOTALITÉ
DES BUDGETS DE TOUTS LES ÉCHELONS
DE GOUVERNEMENT

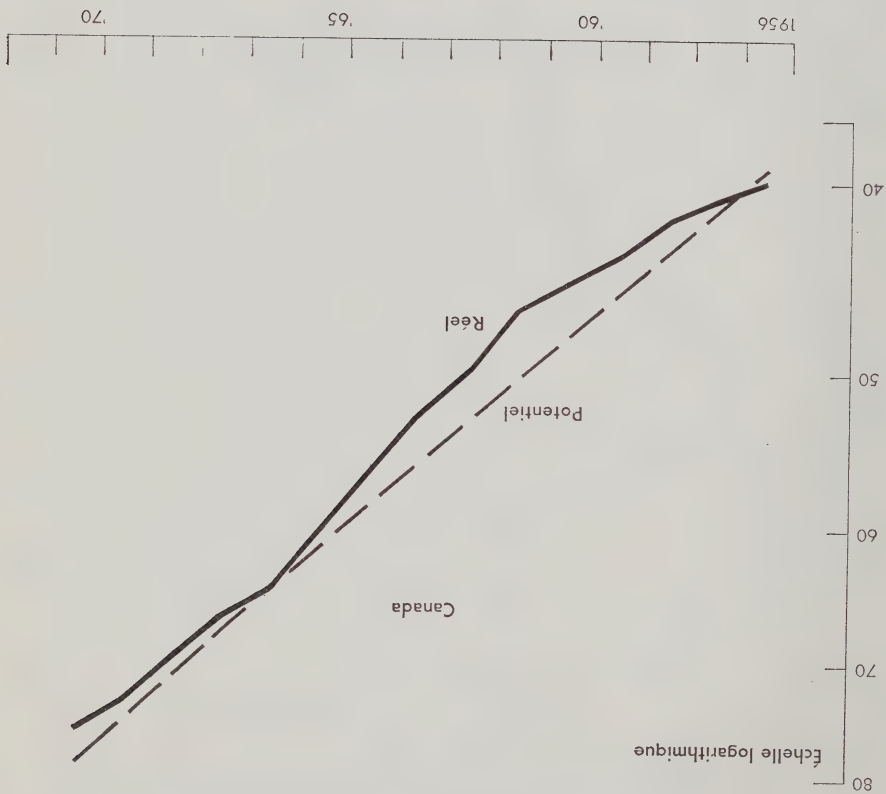
Millions de dollars



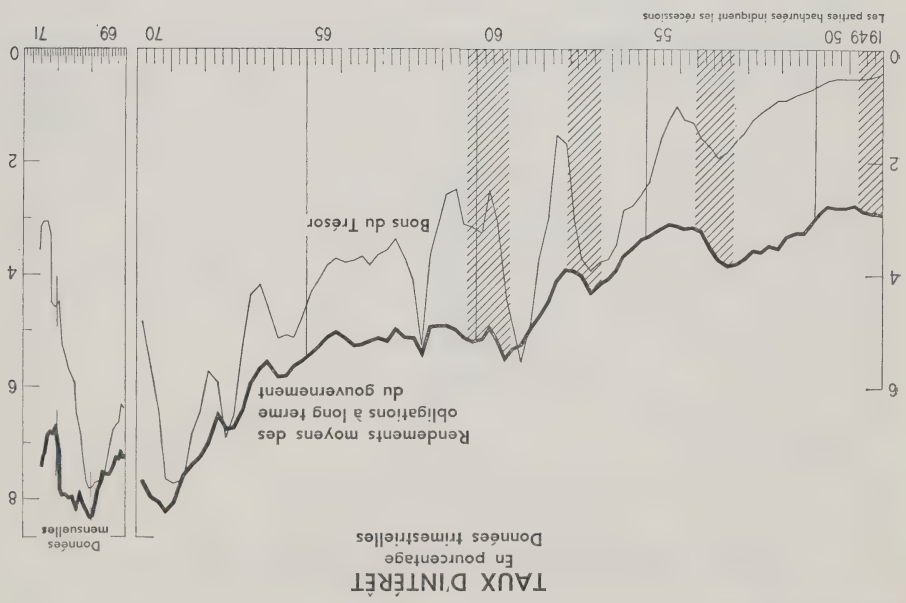
GRAPHIQUE 8

PRODUIT NATIONAL BRUT
POTENTIEL ET RÉEL

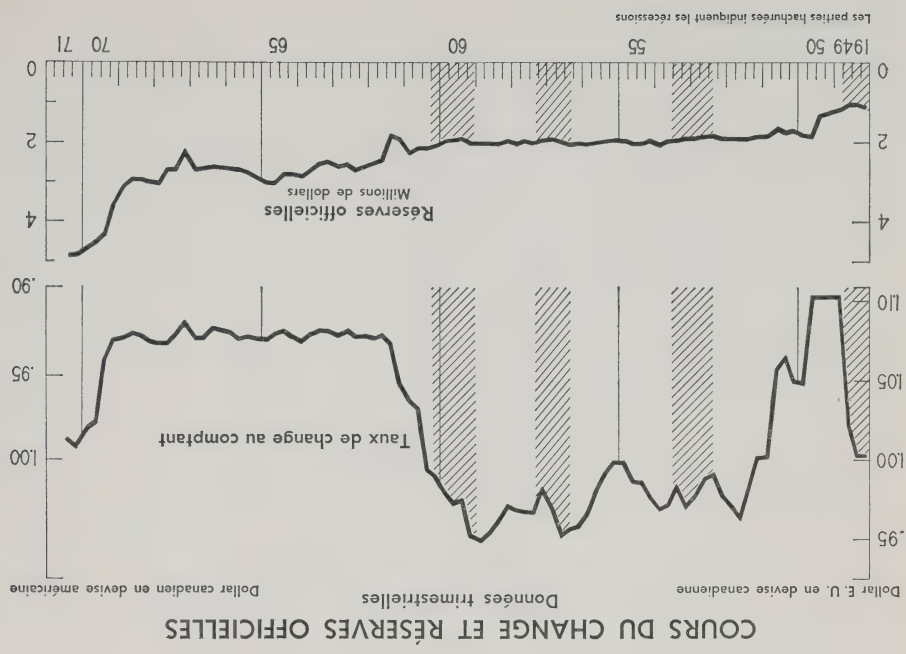
Milliards de dollars 1967



GRAPHIQUE 7A



GRAPHIQUE 7B

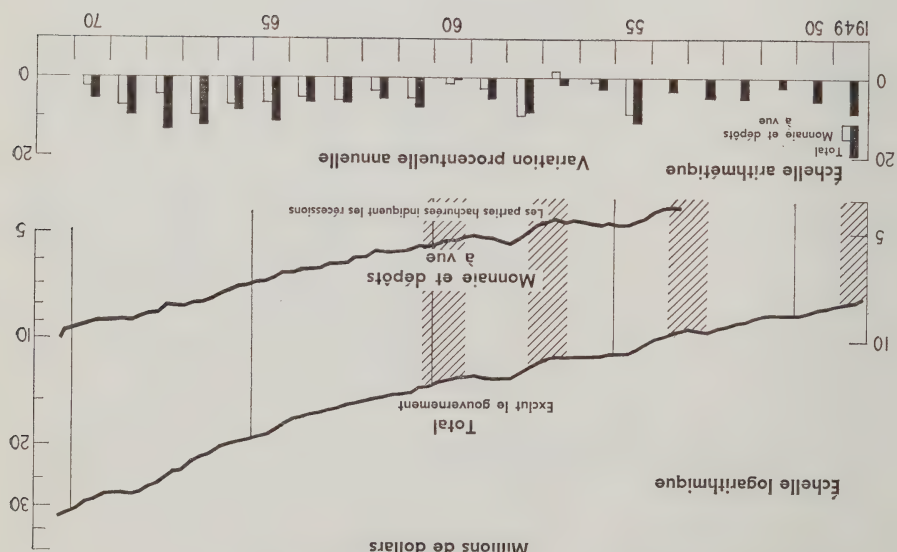


GRAPHIQUE 6

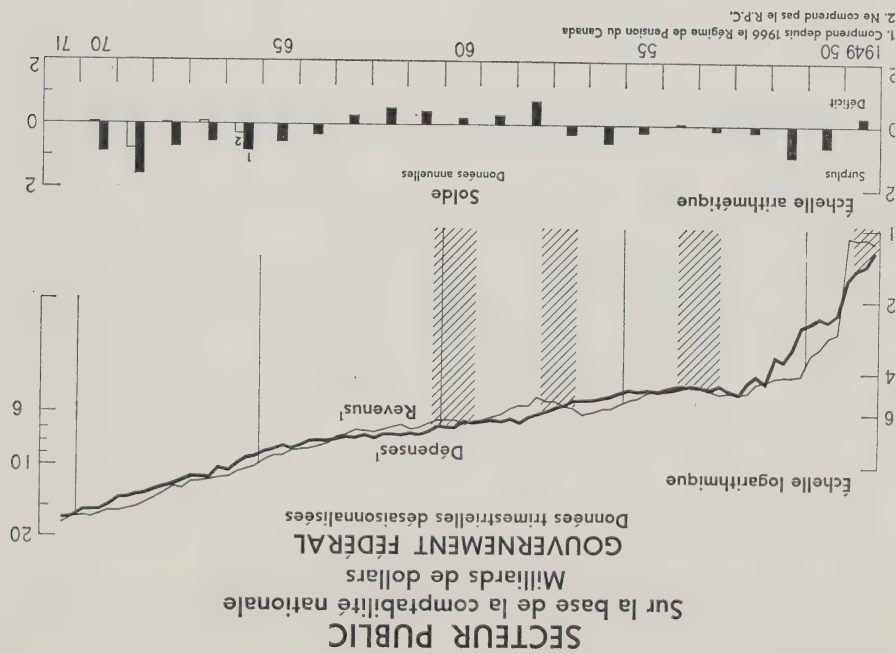
MONNAIE ET DÉPÔTS DANS LES BANQUES À CHARTE

Données trimestrielles désaisonnalisées

Millions de dollars

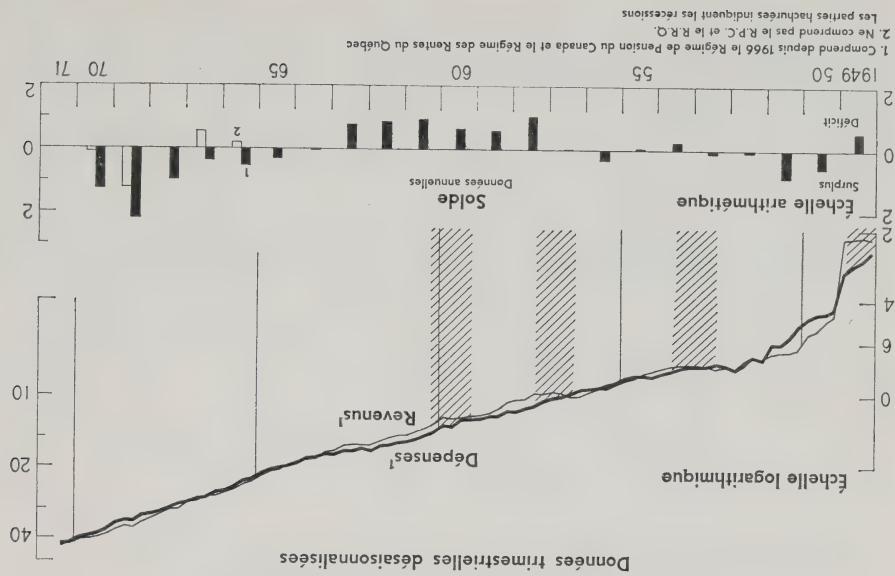


GRAPHIQUE 5A



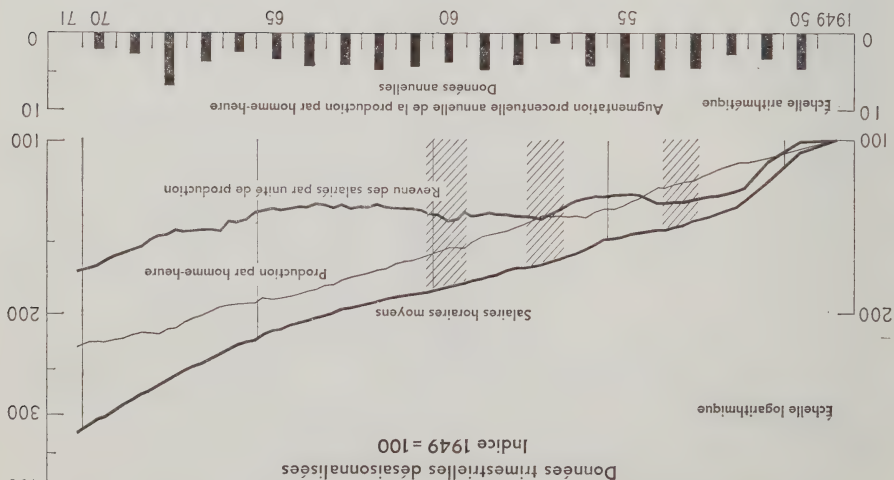
GRAPHIQUE 5B

TOUS LES ÉCHELONS DE GOUVERNEMENT



GRAPHIQUE 4A

BÉNÉFICES, PRODUCTIVITÉ ET CÔUT UNITAIRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE DANS L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE



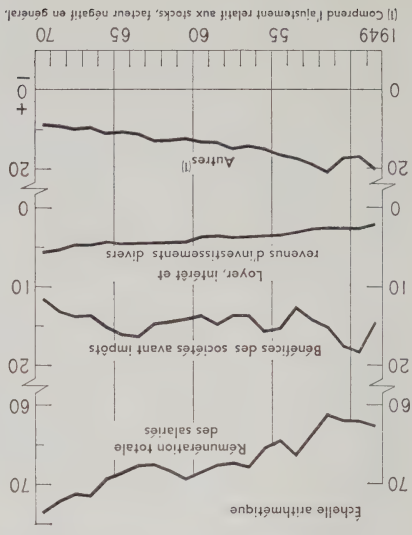
GRAPHIQUES 4B et 4C

PART, EN POURCENTAGE, DU REVENU NATIONAL NET AU CÔUT DES FACTEURS

MOINS LE REVENU ACCUMULÉ DES AGRICULTEURS
ET LES ENTREPRISES NON INCORPORÉES.

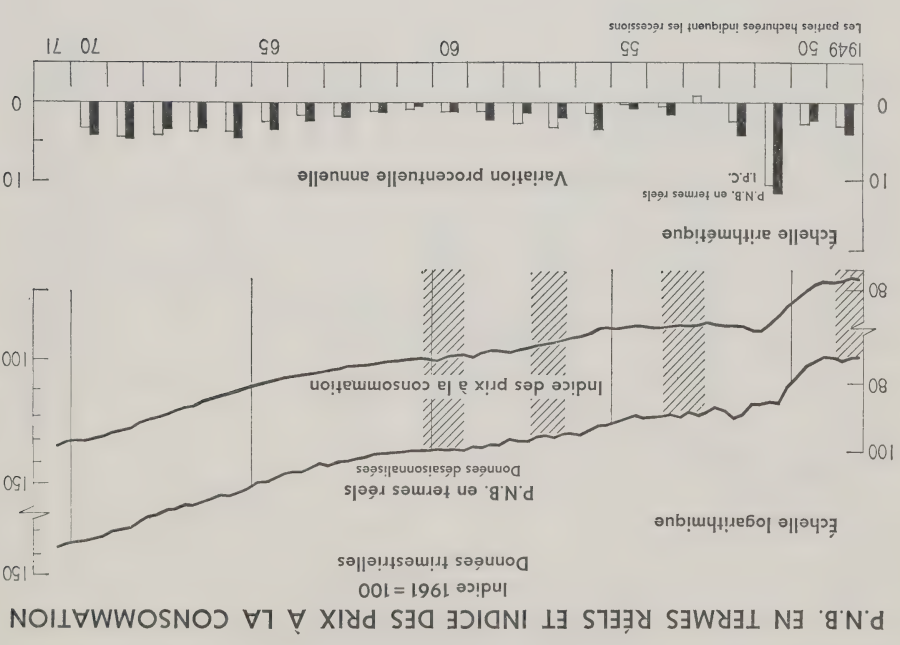


POURCENTAGE DU TOTAL

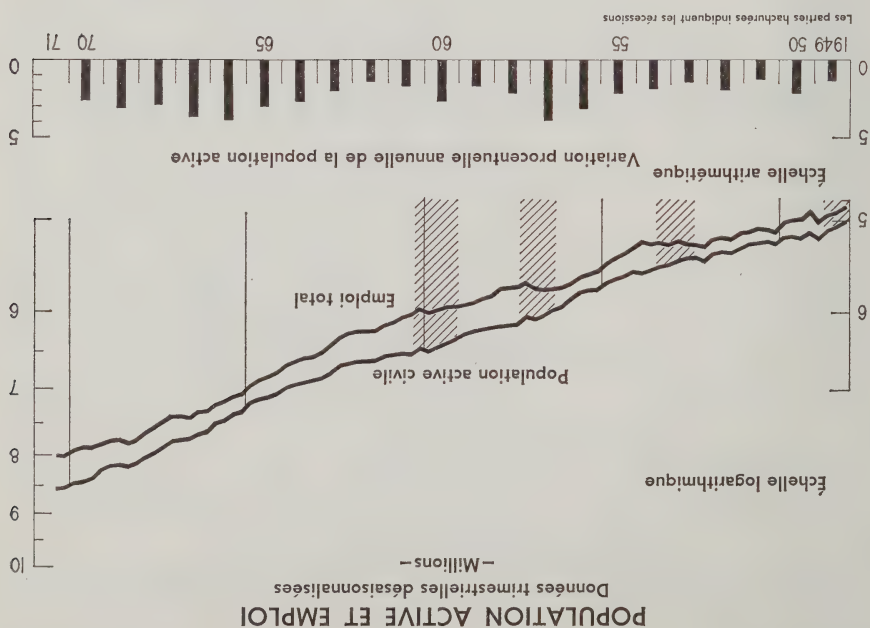


(1) Comprend l'ajustement relatif aux stocks, facteur négatif en général.

GRAPHIQUE 3



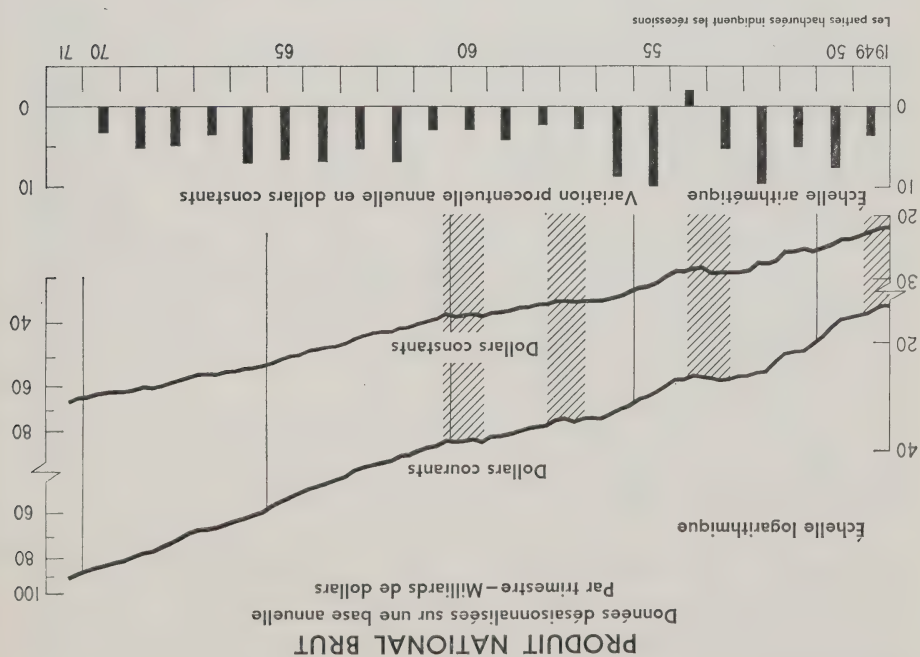
GRAPHIQUE 2A



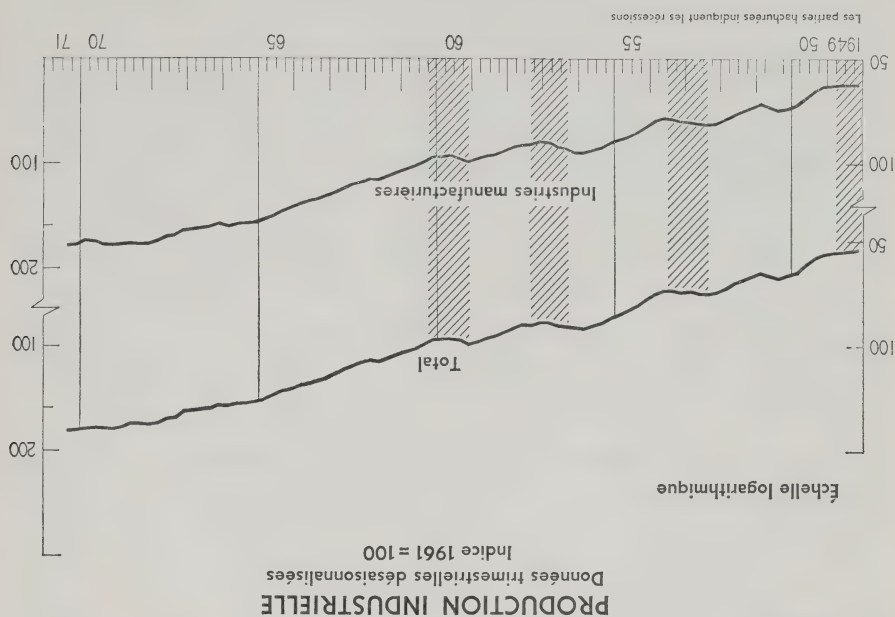
GRAPHIQUE 2B



GRAPHIQUE 1A



GRAPHIQUE 1B



compris dans le secteur gouvernemental aux fins de l'analyse économique ? Les chiffres de surplus et de déficits sont indiqués en tenant compte des deux hypothèses. De toute façon, on constate une tendance notable vers un surplus gouvernemental important en 1969, puis un changement de politique dans l'autre direction en 1970.

Le graphique 6 concerne la politique monétaire. Il met en relief la croissance de la « masse monétaire », conformément à deux des définitions les plus utilisées pour qualifier ce terme. La fluctuation des taux de croissance, d'année en année, apparaît clairement au bas du graphique.

Le graphique 7-a, qui concerne également en majeure partie la politique monétaire, parle de lui-même. On peut noter, entre autres, la tendance générale à la hausse des taux d'intérêt à long terme. On estime généralement que ces changements du comportement des prêteurs et des emprunteurs au sujet de l'inflation ont influé de manière sensible sur l'évolution des taux à long terme.

Le graphique 7-b indique les variations du taux de change du dollar canadien et des réserves officielles d'or et de devises étrangères. Le « flottement » du dollar canadien au début des années 50, sa baisse qui a précédé le retour à un taux fixe en 1962 et sa réévaluation de facto consécutive à sa nouvelle « libération » en 1970, apparaissent distinctement dans ce graphique.

Le graphique 8 illustre les chiffres du Conseil Économique du Canada sur la « production potentielle » des années 1956 à 1970 pour lesquelles le Conseil a effectué des calculs. On peut remarquer l'écart qui existe entre la courbe de la croissance potentielle et de la croissance réelle à la fin des années 50 et au début des années 60, ainsi qu'à la fin des années 60. *Le graphique 9*, basé également sur les calculs du Conseil économique, indique ce que serait la position fiscale de tous les échelons de gouvernement dans une situation de « plein emploi ». Le concept de budget de plein emploi est discuté au Chapitre V de ce rapport.

Les graphiques 10-a, 10-b et 10-c montrent quelques comparaisons portant sur des composantes de l'activité économique au Canada et aux États-Unis. Il convient de souligner que les chiffres du graphique 10-a traduisent des indices, afin de rendre compte des orientations respectives. Bien sûr, en termes absolus le PNB des États-Unis est plusieurs fois plus élevé que celui du Canada, et le PNB per capita des États-Unis est supérieur de 25% environ à celui du Canada. Ces trois graphiques montrent qu'en longue période les fluctuations de l'économie canadienne sont assez parallèles à celles des États-Unis, mais ils mettent toutefois en relief quelques divergences significatives à certaines périodes.

exceptions majeures à cette tendance, tout au début des années 50 et fin des années 60-début des années 70. Pendant cette dernière période, l'augmentation accélérée du coût unitaire de la main-d'œuvre («revenu des salaires par unité de production») reflète à la fois l'augmentation plus rapide de la moyenne des salaires horaires et le ralentissement du progrès de la production. Un tel ralentissement est assez habituel au cours d'une récession et d'une période de fléchissement de l'activité économique : il semble être d'avantage un effet plutôt qu'une cause de la diminution de la production globale. Habituellement, quand la croissance de la production s'accélère, la productivité progresse en même temps.

Les graphiques 4-b et 4-c rendent compte, grossièrement, de la part respective du «travail», du «capital» et des autres facteurs de production dans le revenu national. Une difficulté d'interprétation se présente ici : en effet, depuis 20 ans on constate un important transfert de ressources humaines de l'agriculture et d'autres types d'entreprises non incorporées (comprises dans la rubrique «autres» au graphique 4-b) vers les entreprises industrielles incorporées et la fonction publique gouvernementale. Pour cette raison, le graphique 4-c à la droite illustre probablement un peu mieux l'évolution de la part respective du revenu des salaires, des profits des compagnies et du revenu des autres investissements. Pendant les quelques années qui ont suivi les perturbations dues aux stocks en 1950-51, la part du travail et des profits a fluctué dans des limites relativement étroites, tandis que celle du revenu des autres investissements grandissait. À partir du milieu de la décennie 60, cependant, on note une augmentation très nette de la part du travail et une baisse très sensible de celle des profits. Il est très difficile de savoir dans quelle mesure cette tendance a été «permanente» et il faut être prudent à ce sujet. Les bénéfices des compagnies ont toujours été très sensibles aux baisses et aux hausses de l'activité économique, de sorte qu'une reprise très sensible de l'activité, à l'avenir, pourrait bien se traduire par une augmentation plus prononcée des profits que des autres sources de revenu. L'évolution au début des années 60, alors que les profits s'élevaient plus rapidement que le revenu des salaires — et augmentaient ainsi leur part respective du revenu national, tandis que celle des salaires diminuait — est significative à cet égard.

Les graphiques 5-a et 5-b donnent un aperçu de la politique fiscale des gouvernements. Il convient de noter toutefois que les déficits et les surplus calculés sur la base de la comptabilité nationale, afin de bien cadrer avec l'analyse de l'économie générale, reflètent à la fois l'action des «stabilisateurs automatiques» et les changements délibérés de politique fiscale des gouvernements. Ainsi, les déficits successifs à la fin des années 50 et au début des années 60 résultent «automatiquement», dans une large mesure, de l'état dépressif de l'économie à cette époque. L'interprétation des chiffres de la fin des années 60 est affectée par la controverse suivante : le Régime de Pension du Canada et le Régime de Retraite du Québec devraient-ils être

pas été défini techniquement comme une récession : en effet, certains des indices cycliques qui qualifient les récessions ne se sont pas manifestés. Ceci explique pourquoi cette partie du graphique n'est pas hachurée.

Les graphiques 2-a et 2-b illustrent l'évolution de la main-d'œuvre, de l'emploi et du chômage pendant la même période de 1949-1971. La croissance de l'emploi a été rapide en moyenne mais elle a fléchi à certains moments et elle n'a pas été toujours au même rythme que la progression rapide de la population active. Jusqu'au milieu des années 50, le chômage ne s'est élevé brièvement que deux fois au-dessus de 4% de la population active et est demeuré en moyenne très au-dessous de ce pourcentage. Après avoir fléchi jusqu'à 3½% en 1956, le taux de chômage s'est élevé fortement ensuite et a dépassé 7% en 1958, ainsi qu'en 1960-61. Le chômage a diminué assez régulièrement durant la première moitié de la décennie 60, atteignant 3½% de la main-d'œuvre en 1965. Il a eu tendance à s'élever par la suite et après un bond spectaculaire, il dépasse le niveau de 6% en 1970.

Le graphique 3 fait apparaître les deux indices du niveau général des prix les plus utilisés, soit le PNB et l'indice des prix à la consommation. C'est en 1950-51, au moment de la guerre de Corée et de la hausse des prix mondiaux des matières premières qui s'en est suivie, que le Canada a connu la période d'inflation la plus forte depuis la dernière guerre. Toutefois, cette poussée inflationniste disparut assez vite, en partie grâce à l'appréciation du taux de change du dollar canadien flottant, après septembre 1950. La hausse des prix fut assez modeste par la suite jusqu'en 1955 mais elle s'accéléra à nouveau vers la fin du «boom» des investissements de la mi-50. Cette forte hausse s'est poursuivie et a suscité de sérieuses inquiétudes pendant la récession subséquente et la courte période d'expansion de 1958-59. L'augmentation des prix est retombée à des niveaux modestes au début des années 60. À partir de cette époque, cependant, les prix augmentent graduellement ; cette tendance résulte, entre autres, du retour de l'économie à un niveau d'emploi plus élevé et à une plus forte utilisation de la capacité productive, et des effets de la dévaluation du dollar canadien au taux fixe de 92,5 cents américains en avril 1962. L'augmentation des prix est restée très forte au cours de la fin des années 60, malgré un ralentissement très sensible de l'activité économique. L'inflation aux États-Unis a influé davantage sur le mouvement des prix canadiens pendant cette période que durant la première moitié de la décennie 60. On constate un certain ralentissement de la hausse des prix en 1970 : le fait que le dollar canadien «flotte» depuis juin 1970 est probablement l'une des raisons qui explique ce ralentissement.

Le graphique 4-a illustre quelques mesures employées couramment sur le revenu des salariés, la productivité et coût unitaire de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière. Pendant la majeure partie de la période 1949-70, la productivité («production par homme-heure») a progressé, dans l'ensemble, aussi vite que le revenu des salariés, de sorte que le coût unitaire de la main-d'œuvre est demeuré relativement stable. On relève toutefois deux

vigueur au cours des dernières années. Enfin, certaines études déjà publiées donneront au lecteur une bonne idée de la politique économique et de la performance de l'économie canadienne depuis la dernière guerre. Mentionnons l'article intitulé « Stabilization Policy in the Postwar Period » (Politique de stabilisation de la période d'après-guerre) de Lawrence Officer et Lawrence Smith, qu'ils ont inclus dans leur volume *Canadian Economic Problems and Policies* (Problèmes et politiques de l'économie canadienne) (McGraw-Hill of Canada, Toronto, 1970). Notons également « Some Reflections on the Keynesian Revolution in Canada » (Quelques observations sur la révolution keynésienne au Canada) compris dans le volume intitulé *Canadian Economic Policy since the War* (Politique économique du Canada depuis la guerre) et publié par le Canadian Trade Committee du Private Planning Association of Canada (Montréal, 1966).

Comme il y a peu de choses concernant la politique économique canadienne et ses résultats qui soient incontestables, il est préférable de se référer à plusieurs des ouvrages mentionnés ci-dessus.

Au sujet des commentaires succincts relatifs aux graphiques ci-joints, nous désirons exprimer nos sincères remerciements à la Banque du Canada qui nous a fourni les graphiques 1 à 7 inclus, ainsi que le graphique 10. Nous remercions également le Conseil Économique du Canada auquel nous devons les graphiques 8 et 9. Dans tous les cas, les données de base relatives à l'économie canadienne que nous avons utilisées dans les graphiques apparaissent dans les statistiques publiées par la Banque du Canada et par Statistique Canada. Les données sur les États-Unis ont été tirées aussi de sources officielles courantes.

Les graphiques I-a et I-b illustrent bien, de manière générale, quelle a été l'évolution de la production et du revenu au Canada depuis 1949. Certes, l'économie a progressé, mais de façon inégale et avec des interruptions. L'irrégularité de la croissance est indiquée par le degré des variations annuelles du PNB. L'indice de la production industrielle, qui est plus sensible, reflète plus clairement les baisses qui interviennent en périodes de récession.

Au sujet de l'alternance des périodes de récession et d'expansion, rappelons brièvement ce qui suit : environ un an après la fin de la récession de 1948-49, l'économie canadienne a été prise dans le « boom » économique mondial résultant de la guerre de Corée et du stockage des matières premières qui s'en est suivi. La légère récession de 1953-54 fut suivie d'une période d'investissements considérables en 1955-56. À celle-ci succédèrent une récession en 1957, une courte période d'expansion en 1958-59. À celle-ci succédèrent une récession en 1957, une courte période d'expansion en 1958-59 et une autre récession en 1960.

L'économie s'engagea au début de 1961 dans le cycle de croissance le plus long d'après-guerre, cycle qui s'est prolongé jusqu'à la décennie suivante. À la fin des années 60 et au début des années 70, le taux d'expansion s'est ralenti et s'est accompagné d'un chômage grandissant. Ce ralentissement n'a

COMPORTEMENT DE L'ÉCONOMIE CANADIENNE

APPENDICE I

L'objectif de cet appendice est de procurer au lecteur quelques données disponibles, surtout sous la forme de graphiques, sur la performance de l'économie canadienne au cours des deux dernières décennies. Ces données ont l'avantage d'illustrer certains des points soulignés dans le texte du rapport.

Au lecteur qui recherche une analyse plus complète et plus approfondie de l'évolution de l'économie canadienne et de la politique économique du Canada, on peut indiquer un certain nombre de sources utiles. Il y a tout d'abord, bien sûr, les documents officiels courants tels que les discours du budget fédéral et les commentaires qui les accompagnent, ainsi que les rapports annuels du Gouverneur de la Banque du Canada. Il y a également les études économiques publiées avec les rapports des divers groupes de travail et des commissions royales : les rapports de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier et de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité méritent de retenir en particulier l'attention.

Il convient de mentionner aussi les études effectuées après la guerre et contenues dans le premier *Exposé annuel du Conseil Économique du Canada*, ainsi que les études subséquentes sur la performance de l'économie canadienne publiées par le Conseil, soit dans ses *Exposés annuels*, soit dans ses rapports de recherche.

Nous suggérons également au lecteur de se reporter à certains mémoires écrits présentés à notre Comité et aux présentations orales qui ont été publiées. À cet égard, nous soulignons l'intérêt que présentent les mémoires des professeurs G. Reuber et R. Bodkin et du professeur T. Courchene, qui constituent une analyse approfondie de la politique économique mise en

- b) Amélioration des méthodes d'échange des résultats de la recherche et de l'analyse dans l'ordre économique.
- c) Nouvelles publications, telles une revue trimestrielle complète en matière économique et une sorte de Business Conditions Digest.

7. Nous pensons qu'une plus large « ouverture » devrait exercer une nouvelle influence sur l'élaboration de la politique économique au Canada. Par là, nous entendons que le choix d'importantes politiques du gouvernement et l'incidence qu'elles ont sur l'économie canadienne devraient être systématiquement estimées avant et après l'occurrence de l'événement. Nous entendons aussi que le public devrait être mieux renseignés sur les évaluations de ces politiques et sur les processus d'élaboration des décisions par le gouvernement.

matière de politique économique. S'ils y participent ainsi, ils agiront d'une manière plus fructueuse.

Conclusions et recommandations (IX)

1. Le Conseil économique du Canada est admirablement bien outillé, grâce à son expérience et à son caractère représentatif pour exécuter l'importante tâche d'étudier et analyser pour en faire rapport les implications des coûts et profits et pour établir l'ordre de priorité des objectifs majeurs à atteindre compte tenu de nos ressources disponibles. (La méthode employée pour s'acquitter de cette fonction est étudiée au chapitre II de ce rapport.)

2. La Commission des prix et revenus devrait devenir un organisme mixte fédéral-provincial se consacrant essentiellement à déterminer et à communiquer au public les augmentations des prix et des salaires qui sont hors de proportion avec des normes raisonnables. Les recommandations pour faire supprimer les conditions qui permettent de dépasser les limites inhérentes au fonctionnement d'un marché normal pourraient alors être faites au gouvernement intéressé. (La méthode employée pour s'acquitter de cette fonction est étudiée au chapitre VII de ce rapport.)

3. Nous recommandons la création d'une Commission de l'analyse économique qui serait chargée de mettre sur pied les prévisions et les analyses à court terme pour les réalisations d'ordre économique. Elle devrait être formée d'économistes ne représentant pas un groupe spécial d'intérêts, et nommés pour un mandat de trois ans. La Commission serait financée par le gouvernement fédéral, tout en étant indépendante.

4. Le Parlement et les Comités parlementaires devraient se voir attribuer un rôle plus actif dans l'élaboration de la politique économique. Les rapports du Conseil économique du Canada et de la Commission de l'analyse économique devraient être adressés au Conseil privé, qui les soumettrait à un Comité permanent du Parlement. On pourrait tenir des auditions sur ces rapports, auditions devant lesquelles déposeraient les Ministres compétents et leurs fonctionnaires ainsi que d'autres témoins. Le Comité parlementaire devrait disposer du personnel nécessaire à son fonctionnement.

5. En raison des différences dans les structures gouvernementales nous ne pensons pas qu'un organisme semblable au Comité des conseillers économiques du Président, en vigueur aux États-Unis, devrait être instauré au Canada. On devrait améliorer la qualité de nos informations d'ordre économique dans certains domaines. C'est pourquoi nous recommandons :

a) Que Statistique Canada reçoive toute l'assistance nécessaire pour fournir des statistiques plus courantes, plus précises et plus à jour, aussi bien que de nouvelles statistiques.

tueux avec des témoins qui avaient fait usage de certaines des techniques les plus modernes et les plus perfectionnées grâce à l'aide d'ordinateurs pour étudier l'incidence de la politique gouvernementale sur l'économie. Ces témoins nous ont fait part non seulement des résultats de leurs recherches, mais également, dans une certaine mesure, au moins, ont évoqué devant nous leurs techniques d'analyse et les questions qu'elles leur posaient et, tandis que nous n'avions pas la moindre illusion de devenir des maîtres entraînés de l'économétrie, nous estimions que nous avions hautement profité de leur expérience. Nous pensons que d'autres Canadiens pourraient également en tirer profit et que les ministres et les fonctionnaires devraient dans l'avenir faire davantage connaître au public les résultats de leurs propres recherches faites en leurs cabinets.

De nouveau, en nous fondant sur notre propre expérience, nous serions prêts à affirmer que si, par ce procédé, il se révélait que des erreurs et des désaccords puissent se produire et que des techniques hautement perfectionnées parlois semblent ridicules forçant leurs praticiens à revenir à zéro, cela ne saurait nécessairement bouleverser des adultes au point de leur faire perdre la tête. Une communication encore plus révoltante serait de révéler que l'on n'a pas expérimenté activement jusqu'ici les techniques analytiques contenant une importante promesse d'amélioration du rendement et des résultats de la politique économique et, par voie de conséquence, du bien-être du peuple canadien. Nous nous empressons d'ajouter que l'on ne saurait faire, pour l'instant, de révélation de ce genre, du fait qu'en ce domaine on semble poursuivre une certaine expérimentation très intéressante tant à l'intérieur du gouvernement qu'en dehors de lui.

A l'examen des craintes, tout à fait compréhensibles d'ailleurs, qui pourraient s'exprimer sur la façon dont le Parlement, les moyens d'information et les Canadiens en général, réagiraient devant un procédé d'élaboration d'une politique économique plus ouverte et en pesant le pour et le contre, les gouvernements peuvent trouver un réconfort dans l'opinion de ces psychologues qui soutiennent que le comportement des peuples est souvent grandement influencé par les espérances que d'autres gens entretiennent à cet effet. Par exemple, si on traite des gens comme des enfants — en leur donnant le minimum de données et en leur refusant de participer à l'élaboration des décisions qui conditionnent leur vie — ils peuvent, par frustration, réagir d'une manière qui peut paraître enfantine. Mais si on les traite comme des adultes — en les instruisant plus sur ce qui les concerne et en les incitant à plus de participation — ils peuvent, sans qu'on s'y attende, s'élever à la hauteur de la situation, et réaliser à un degré plus élevé que celui escompté que la perfection ne saurait être atteinte en une nuit et que même les experts peuvent être excusés des erreurs (de bonne foi) qu'ils commettent de temps à autre.

On devrait faire tous les efforts voulus pour que le Parlement et le public coopèrent davantage à l'élaboration des décisions à prendre en

Mais il est également des risques dans l'autre sens et lorsqu'on les prend en considération, il nous semble que l'éventualité de l'adoption d'une plus grande ouverture finira par sortir victorieuse. Car, l'élaboration, par trop dans le secret, d'une politique économique augmente les risques inhérents à un excès d'intelligence politique à divers niveaux et la propension à s'abandonner à des opinions personnelles douteuses, à des lueurs intuitives et à des « dadas » de doctrines.

Opérant dans un cadre trop hermétiquement protégé et fermé à toute confrontation, les principaux participants au processus d'élaboration des décisions peuvent être placés dans une ambiance ne les contraignant pas suffisamment pour énoncer clairement les buts poursuivis ni les principes dont ils s'inspirent effectivement pour étayer leurs décisions avec des preuves solides et une argumentation du genre de celles qui peuvent éventuellement résister à l'éclat du grand jour et les aider à regarder en face leurs erreurs passées et en tirer d'utiles enseignements pour l'avenir. On doit très clairement comprendre que nous ne sommes pas ici pour porter des accusations spécifiques contre qui que ce soit. Nous nous bornons à examiner des risques généraux, en nous fondant sur le large éventail d'une expérience pratique, récente et moins récente, vécue, au Canada et ailleurs, concernant l'influence qu'un champ d'opération trop confiné et secret peut avoir même sur les personnes ayant du caractère et sur les personnes les plus douées. Pour illustrer d'une façon brutale peu commune ce que nous venons de dire et donner un exemple tragique, point n'est besoin de remonter très haut ; il suffit de se rappeler le vif malaise ressenti à la suite de la récente publication aux États-Unis des « documents du Pentagone ».

Bien sûr, le gouvernement ne peut pas toujours dire tout ce qu'il y a d'important dans l'élaboration de ses décisions en matière économique — tout au moins, à l'époque donnée. On ne peut pas, selon l'expression d'un témoin officiel, « tout exposer à l'étalage ». Si une révélation prématurée devait faire échouer une négociation internationale extrêmement délicate ou précipiter un bouleversement absolument inutile et économiquement fâcheux des valeurs boursières et des marchés des changes, aucune personne sensée n'en souhaiterait le déclenchement. Dans un monde déjà trop enclin à la spéculation financière, il y a d'excellentes raisons empreintes de bon sens, pour que des gens, tels les Premiers Ministres, les ministres des Finances et les gouverneurs de la Banque du Canada, se montrent circonspects dans l'énoncé, explicite ou implicite, de certaines choses concernant l'avenir.

Mais cela laisse pas mal de champ au gouvernement pour faire preuve d'une candeur officielle considérablement plus grande que par le passé pour que s'instaure sur la politique économique un dialogue public mieux informé qu'auparavant. Il y a de bonnes raisons de croire que le public canadien a atteint un plus haut niveau de connaissance économique que celui qu'on lui reconnaît parfois. Pour citer un exemple tiré de notre propre expérience acquise en Comité, il nous a été possible d'engager un dialogue utile et fruc-

constater que les avantages sont moindres que ceux qu'ils en escomptaient si tant est qu'ils en retiennent quelques-uns en fin de compte.

La réponse classique à toute proposition de jeter plus de lumière sur l'élaboration de la politique gouvernementale au Canada a toujours été de faire remarquer que, quelque admirable que puisse être la sensiblement plus grande publicité avec laquelle les États-Unis—tôt ou tard—conduisent leurs affaires nationales, on ne saurait transposer purement et simplement le procédé au Canada étant donné notre système parlementaire de type britannique avec les fortes traditions touchant la solidarité du Cabinet et la responsabilité des ministres. C'est là un fait important et nous ne saurions recommander l'adoption chez nous de quelque chose s'apparentant à une réplique fidèle du système américain. Nous sommes parfaitement conscients de l'incidence de cette plus grande publicité qui caractérise le système en vigueur aux États-Unis mais sa pratique n'a pas réussi à prévenir certains échecs plutôt retentissants de la politique économique dans ce pays.

Le système parlementaire canadien n'est pas monolithique, mais une tradition bien vivante. Le secret de sa longévité a résidé dans son pouvoir remarquable d'auto-adaptation mesurée et constante devant la lourdeur et la complexité toujours plus intenses de l'activité gouvernementale. Le principe de la responsabilité ministérielle interprété parfois dans le passé comme équivalant virtuellement à l'adoption publique d'une attitude artificielle ou d'un décorum théâtral de l'infailibilité ministérielle, figure parmi les choses qui ont changé. Par exemple, s'est récemment développée au Canada la pratique de publier les propositions législatives complexes avant la lettre sous forme de Livre blanc ou de projet préliminaire et de provoquer un débat public débouchant parfois sur d'importantes modifications des propositions. Non seulement cela, mais les hauts fonctionnaires chevronnés ont, dans une certaine mesure, eux aussi, participé aux débats. Quel que soit le point de vue que chacun puisse avoir sur la consécration législative fiscale dans tout cas particulier, il est du moins clair qu'une plus grande publicité a été mise en pratique, que la signification de la «responsabilité ministérielle» a été modifiée d'une manière significative, et que les murs du Parlement ne se sont pas écroulés pour autant.

Nous prôtons donc un plus haut degré de publicité dans l'élaboration et l'évaluation de la politique économique au Canada au moyen de procédures du genre de celles que nous avons recommandées. Il y a des risques inhérents : risques d'opportunisme politique à court terme et risques d'éclat entre analystes-économistes hautement compétents, ces derniers tirés de leurs ordinaires et de leurs alcôves «vrais réservoirs à penser» pour affronter les techniques flamboyantes et spéculuses auxquelles ont parfois recours les avocats devant le tribunal pour détruire la crédibilité du témoignage des experts. Les fonctionnaires publics pourraient alors devenir plus soucieux de se protéger que de faire œuvre créatrice et être moins francs et ouverts entre eux et avec leurs ministres.

En sus des améliorations de la masse des renseignements à l'intérieur de cette communauté de la recherche économique, la dissémination de ces renseignements dans le public en général devrait être plus poussée. Nous croyons fermement que l'intérêt manifesté par le public et la compréhension dont il fait preuve dans ce domaine d'activité sont beaucoup plus grands qu'on ne le suppose souvent. Le relief du compte rendu et la qualité du reportage de nos auditions par les média d'information sont autant de témoignages de la capacité de ces derniers d'assurer la transmission des renseignements au public et du bon vouloir à ce faire. Ce dont on a le plus besoin à présent c'est de la faculté de disposer de meilleures sources où la presse et le public pourront puiser des renseignements. Ni le ministère des Finances, ni la Banque du Canada n'ont jamais affecté que le minimum de personnel au domaine de l'information du public. Et aucune de ces sources — pas plus que nulle autre source canadienne sur le sujet — n'a jamais essayé de publier une revue trimestrielle de la qualité et de l'utilité de celles qu'éditent le système de réserve fédérale aux États-Unis et la Banque d'Angleterre. Une revue statistique revêtant le format du Business Conditions Digest publié par le ministère du Commerce des États-Unis serait un utile complément à ces publications.

Évaluation et ouverture

La majeure partie de nos recommandations consignées dans ce chapitre a trait aux deux principes jumeaux de l'évaluation et de l'ouverture. Tous deux doivent être des concepts relatifs plutôt qu'absolus et doivent être appliqués avec une forte dose de bon sens. Ils devraient exercer une plus grande influence sur l'élaboration d'une politique économique au Canada qu'ils ne l'ont fait dans le passé. Si on s'y réfère, l'élaboration d'une politique ne s'en trouvera que mieux. Par l'expression «évaluation» nous voulons dire que l'orientation et l'intensité de l'incidence qu'ont les importantes politiques du gouvernement sur l'économie canadienne devrait être systématiquement évaluées tant avant qu'après l'occurrence de l'événement. Par l'expression «ouverture», nous voulons dire que le public devrait être mieux renseigné qu'ils ne le sont à l'heure actuelle sur ces évaluations, sur d'autres recherches «internes» et sur les structures et les procédés institutionnels des prises de décisions par le gouvernement.

Nous répétons que le public et ses représentants parlementaires sont mûrs et suffisamment avertis pour saisir que l'élaboration d'une politique économique est le fruit d'une expérience continue, susceptible de tâtonnements. Les gens ont le droit d'en savoir plus sur ce processus du fait que ses résultats affectent tellement leurs emplois et leurs niveaux de vie. Ceux qui pourraient être tentés de considérer plus d'ouverture dans ces matières vitales comme susceptible d'encourager les vendettas personnelles et la pratique de diverses formes d'opportunisme politique mesquin en seront quittes pour

les années à venir, nous devons tout d'abord faire un gros effort dans le domaine de l'information économique.»

Nous avons un puissant besoin de meilleures statistiques. Il ne s'agit pas là d'une critique à l'endroit de Statistique Canada ; au contraire, nous faisons nôtres les observations formulées par des experts comme le Dr Ostry du Conseil économique du Canada, relevant que le système actuel du Canada de rassemblement des données se compare très favorablement avec les efforts entrepris par d'autres pays en ce domaine. Ce que nous voulons dire c'est que le délai que nous consacrons au rassemblement et à l'analyse des données s'insère sans aucun doute dans les retards et attermolements, phénomènes que nous devrions, grâce à un effort soutenu, nous employer à réduire. Nous voulons dire que certaines statistiques, comme les statistiques relatives aux prix et au chômage, n'ont de signification que si elles sont constamment révisées et précisées dans une société en continue évolution. Par exemple, il est possible que, du fait des améliorations dans l'indemnisation des chômeurs et qu'en raison de la formation changeante de la main-d'œuvre, il nous soit plus difficile que jamais de trouver à une personne un métier, à un salaire et en un endroit qu'elle voudra accepter. Si cela est un fait, il devrait peut-être se refléter dans les statistiques du chômage ou, en tout cas, dans leur représentation graphique. Il devrait en être de même pour tout changement net et important sans le futur système travail-loisirs.

Nous avons également besoin de diverses nouvelles statistiques. Nous avons relevé, avec envie, par exemple, les conclusions significatives que le Dr Okita a été capable de tirer de la comparaison de l'indice des prix à la consommation avec celui des prix à l'exportation du Japon sur l'effet — ou l'absence d'effet — de l'inflation interne de ce pays sur la position de son commerce extérieur. Au Canada, malheureusement, nous ne publions pas un indice périodique des prix à l'exportation des marchandises ayant quelque autorité ; nous pourrions y avoir recours.

On a également besoin d'un système mieux organisé et coordonné d'échange de renseignements entre ceux qui se livrent à la recherche et à l'analyse économiques et dans le gouvernement et à l'extérieur de celui-ci. Il y a place quelque part, dans le système, pour une bibliothèque centrale de l'économie où l'on pourrait s'adresser pour trouver au moins des renseignements d'ordre bibliographique enregistrés sur les plus récentes bandes magnétiques ; des programmes et des études de recherches publiées ou non dans chaque secteur de l'activité économique. La suggestion faite par le Dr Clarence Barber mérite d'être retenue : aux termes de celle-ci, la recherche au niveau du gouvernement fédéral devrait être décentralisée par la création d'un certain nombre de petits centres régionaux qui pourraient collaborer avec d'autres organismes ou bureaux régionaux du gouvernement central et entreprendraient des contacts plus étroits avec les services des gouvernements provinciaux et des diverses universités dans tout le Canada.

Selon nous, un tel Comité ne pourrait guère fonctionner avec succès dans le contexte de notre système de gouvernement. A la différence des usages en vigueur aux Etats-Unis, aux termes desquels on accepte que le Président en particulier dispose de sa propre source indépendante de renseignements et de conseils et avis, il est de tradition chez nous que le Premier Ministre et son Cabinet s'en rapportent au ministre compétent pour débattre de l'avis disponible, provenant soit de son ministère ou de quelque groupe consultatif et que ce ministre leur soumette par la suite la décision politique à adopter. Certainement, les ministres sont habitués à ce que leurs collègues leur posent des questions sur les recommandations formulées devant le Cabinet ; il leur arrive de ne pas être d'accord. Mais ils ne sont pas habitués à voir le Premier Ministre — ou tout autre collègue — disposer de son propre groupe d'experts consultatifs dans le cadre de leur compétence. Si on créait un tel conseil chargé de fournir au Premier Ministre des avis indépendants sur la politique économique et si ses avis différaient sensiblement de ceux exprimés par le Ministre des Finances, ce dernier se trouverait bientôt placé dans une situation difficile sinon intenable, particulièrement si, à un moment critique, le Comité devait publier un rapport explicitant son point de vue. Si, d'un autre côté, le Comité se devait essentiellement d'éviter des frotements avec le ministre et ses conseillers chevronnés, sa valeur en tant que groupe consultatif indépendant s'en trouverait dès lors diminuée. En conséquence, nous rejetons l'idée de la création d'un comité des conseillers économiques du Premier Ministre.

Meilleures sources de renseignements

Un autre sujet est revenu souvent au cours de nos auditions : c'est celui de l'impossibilité pour une institution économique de fonctionner convenablement sans renseignements adéquats. Même si nous sommes capables d'aligner ou d'éliminer les pires éléments inhibiteurs du cycle économique canadien, nous aurons toujours, dans une certaine mesure, une économie cyclique et nous aurons toujours de ce fait besoin de savoir encore plus rapidement et d'une manière plus précise à quelle phase du cycle nous nous trouvons. Comme nous l'avons noté précédemment, il nous faut acquérir une plus ample connaissance de ces phénomènes tels les temps-morts et les expectatives. Le Dr Deutsch, grâce à une longue et fructueuse expérience à titre d'économiste et de fonctionnaire, l'exprimait de la sorte :

« L'expérience des vingt-cinq dernières années a montré que notre connaissance de la marche de l'économie à un moment donné est lamentablement déficiente. Le plus souvent, conjonctures et conjectures ont été mal interprétées. Presque invariablement, nous n'avons pas su où nous en étions et nous n'avons réalisé qu'après l'occurrence de l'événement. En conséquence, les interventions gouvernementales dans les domaines fiscal et monétaire ont souvent été faites à tort ou se sont révélées peu adaptées aux circonstances tant du point de vue de leur opportunité que du point de vue de leur ampleur. Ceci s'est vérifié non seulement au Canada, mais virtuellement dans chaque autre pays aussi bien. Si nous devons connaître plus de succès dans

Le Docteur James W. Knowles, directeur de la recherche du comité économique mixte du Congrès des Etats-Unis, de ce fait un témoin d'un intérêt spécial pour nous législateurs, a souligné que le besoin de disposer d'un personnel de haute qualité et bien équilibré dans sa composition était de toute première nécessité pour que fonctionne avec succès un comité en la matière. Il a insisté sur « l'objectivité professionnelle soustraite à toute influence politique » qui devait présider aux opérations d'un tel comité, et sur la nécessité pour le comité d'être « en tête, en avance sur l'opinion quant aux problèmes primordiaux qui l'intéressent et n'hésitant pas à être une institution innovatrice en matière de techniques et de procédure ». Comme l'exprimait le Dr Knowles :

«... le comité législatif peut contribuer à l'amélioration de la politique économique. Le comité législatif peut contribuer à l'amélioration de la politique économique en examinant les problèmes ou les questions avant qu'ils ne deviennent l'objet d'une action immédiate du législatif ou de l'exécutif. Le succès à long terme dépend en partie de la diligence avec laquelle on montrera de l'assiduité dans la poursuite de ces tâches ingrates comme la mise sur pied de systèmes améliorés d'information économique et la modernisation de l'organisation gouvernementale. »

Brillante ou non, c'est là une entreprise éminemment digne d'être poursuivie par un comité du Parlement canadien.

La structure interne du gouvernement

L'établissement d'une structure dans laquelle le Conseil économique se consacrerait essentiellement à la stratégie et aux objectifs à long terme, tandis qu'une Commission de l'analyse économique procéderait à l'analyse et à la prévision à court terme, apporterait de nouveaux éléments utiles à l'élaboration d'une politique économique pour le Canada. Du fait que tant le Conseil que la Commission seraient des organismes indépendants, et de la sorte en dehors de l'organigramme politique gouvernemental proprement dit, une grosse partie de leur valeur et de leur contribution serait ressentie en soi en dehors du gouvernement, sous la forme d'une contribution à une plus grande information et compréhension du public.

Nous nous sommes penchés intensément sur la structure interne de l'élaboration de la politique du gouvernement et sur les améliorations possibles en ce domaine. Certains témoins nous ont vivement invités à envisager la création d'un ensemble similaire au Comité des conseillers économiques des Etats-Unis qui, tout en fournissant des renseignements et des commentaires publics, pourrait apporter une contribution directe appréciable à la formulation d'une politique à l'intérieur du gouvernement. Aux termes de cette suggestion, un tel Comité composé d'un groupe d'économistes éminents et de chefs des milieux d'affaires nommés par le Premier Ministre aurait pour tâche de fournir directement à ce dernier des conseils ou avis corroborant ou critiquant ceux qu'il reçoit du Ministre des Finances et de ses autres conseillers économiques traditionnels.

ment d'accord avec le point de vue exprimé par M. John Deutsch, lequel évoquant la nécessité d'un tel organisme, poursuit :

« C'est une nécessité pressante pour le Canada que de disposer d'un organisme indépendant se consacrant à l'analyse et à la prévision des développements économiques. Un tel organisme composé d'experts et indépendant tant à l'égard du gouvernement que des intérêts particuliers, publierait de fréquents exposés et prévisions périodiques de la marche de l'économie et les facteurs significatifs qui la conditionnent. De telles améliorations dans l'information sont vitales pour la formulation de la politique appropriée tant de la part des gouvernements que des organismes privés. »

Nous faisons nôtre la suggestion du Docteur Deutsch relative au caractère de cet organisme. Si le rôle que nous sommes prêts à assigner au Conseil économique devait réellement tirer profit d'un groupe représentatif, il apparaît qu'il n'y a pas de semblable nécessité inhérente aux tâches que nous conférerions à la Commission d'analyse économique. Nous la considérons plutôt comme un organisme composé d'économistes nommés pour trois ans, moins intéressés à contribuer au développement de l'adhésion du public aux objectifs à atteindre que chargé de fournir aux gouvernements et au public un ensemble de renseignements et de conseils d'ordre économique que absolument neutres. Il serait important que cette Commission jouisse par rapport au gouvernement d'un degré considérable d'autonomie.

Rôle plus important du Parlement

Le Parlement occupe une place de choix dans notre conception des rôles futurs assignés tant au Conseil économique qu'à la Commission de l'analyse économique. Un problème particulier s'est posé pour le Conseil économique tel qu'il existe actuellement : c'est celui de l'absence d'une procédure organisée suivant laquelle le gouvernement pourrait accueillir ses exposés annuels et y répondre. Ces exposés ne sont adressés à personne en particulier, per-sonne au gouvernement n'a été tenu d'y répondre — et peu l'on fait; et aucun groupe n'a reçu mandat spécial de poursuivre les études entreprises et donner suite aux questions qu'elles soulevaient. Avec pour résultat qu'en dernière analyse, ces documents n'ont été que de merveilleux exposés sans lendemain, alors qu'ils méritaient bien mieux que cela.

Pour remédier à cet inconvénient, nous recommandons que les rapports émanant tant du Conseil économique que de la Commission de l'analyse économique soient adressés au Conseil privé pour être soumis au Parlement. Nous disposons d'un comité parlementaire permanent qui recevrait ces documents, tiendrait des auditions y relatives, un peu dans le genre de celles en usage dans le système de l'Allemagne de l'Ouest que nous a décrit le Docteur Herbert Giersch. Les ministres compétents et leurs fonctionnaires comparaitraient devant ledit Comité parlementaire pour présenter les observations et les commentaires du gouvernement sur les questions soulevées dans ces rapports. Ce comité parlementaire aurait à sa disposition le personnel nécessaire pour que ses auditions puissent être complètes.

donné au Conseil par le Parlement mais cela a diminué quelque peu l'impulsion du travail stimulant du Conseil sur les questions à plus long terme.

Le Conseil est un organisme représentatif composé de membres appartenant au milieu d'affaires et au monde syndical aussi bien que d'autres éléments de la collectivité : les critiques dont il est l'objet ont souvent trait à cette situation et il se peut bien que sa représentativité provoque certaines difficultés dans le secteur de la prévision économique à court terme et celui de la recherche d'une politique. Mais c'est précisément cette représentativité qui qualifie idéalement le Conseil pour cette sorte de fonction dévolue à un organisme d'information, d'étude et de coordination que nous lui conférons volontiers dans le domaine des objectifs nationaux à plus long terme et de la répartition des ressources. Ce sont là autant de questions qui ne peuvent être résolues qu'avec l'accord d'un large secteur de l'opinion et le Conseil est tout spécialement désigné pour cela. Nous recommandons que, si cela est nécessaire, le mandat du Conseil soit modifié pour renforcer et clarifier sa mission en ce domaine et que son budget et ses ressources soient suffisamment augmentées pour lui permettre de poursuivre cette tâche nationale.

Commission des prix et des revenus

Au chapitre VII, nous avons souscrit à l'activité de la Commission des prix et des revenus qui a recensé des cas de hausse des salaires et des prix qui sont bien au-delà de la normale, aux termes de tous critères raisonnables et qui a centré l'attention passionnée du public sur de telles situations.

Nous sommes allés plus loin et avons proposé que de telles hausses devraient faire l'objet de recherches et que des correctifs devraient être recommandés au gouvernement en vue de supprimer des défauts structurels ou autres circonstances spéciales qui ont permis de rompre les limites inhérentes au fonctionnement d'un marché normal.

Dans de nombreux cas, l'action nécessaire relèvera de la juridiction provinciale. Nous recommandons en conséquence que la Commission des prix et revenus soit une agence fédérale-provinciale avec représentation de toutes les provinces et du gouvernement fédéral et qu'elle fasse rapport en conséquence.

Commission de l'analyse économique

Nous recommandons la création d'un nouvel organisme que nous appelons la Commission d'analyse économique. S'il appartient au Conseil économique de se concentrer sur les questions à plus long terme que soulèvent les objectifs de réalisations et la répartition des ressources, il n'y aurait nulle part dans le contexte de la structure de la gestion économique du Canada un organisme indépendant chargé et capable de produire des analyses et prévisions de rendement économique à plus court terme. Nous sommes pleine-

Il y a des domaines, néanmoins, où, nous semble-t-il, il ne s'agit pas d'un simple changement d'attitude, ou de point de vue, mais où il faut faire plus. Nous ressentons la nécessité de nouvelles structures ou institutions, ou tout au moins la nécessité de réviser les rôles de certaines d'entre elles qui existent à l'heure actuelle. Nous fondons cette conclusion sur l'opinion commune exprimée par les témoins qui ont comparu devant nous, opinion suivant laquelle une structure pleinement adéquate pour une saine analyse économique et la prise de décisions fait actuellement défaut au Canada. Bien sûr, nous n'ignorons pas la loi de Parkinson et sommes parfaitement conscients de l'importance qui mérite d'être accordée au point de vue de ceux qui expriment que de nouvelles et plus grandes bureaucraties sont déjà autant de solutions passablement démodées pour résoudre les problèmes canadiens. Dans ce cas néanmoins, nous n'hésiterons pas à soutenir que l'élaboration d'une politique économique est une question si vitale et si cruciale pour le fonctionnement tout entier du gouvernement — et pour le bien-être de chaque Canadien — qu'elle justifie une certaine adjonction, restreinte peut-être, mais toutefois importante, aux structures de gestion.

Le conseil économique du Canada

Au chapitre II, nous avons établi une distinction entre les objectifs de rendement pour l'économie et les objectifs de réalisations plus fondamentaux pour notre société. Nous considérons que cette question revêt une telle importance qu'elle justifie une priorité et une attention spécifique dans le contexte de la structure canadienne de la régulation économique.

Nous préconisons qu'une institution dans le cadre de cette structure devrait se consacrer à la fonction cruciale d'analyser nos ressources nationales disponibles et d'étudier les priorités et les implications coûts-profits des objectifs majeurs de réalisations.

Tandis que nous relevons et appuyons l'intention du gouvernement fédéral d'aider à mettre sur pied un nouvel institut de recherches sur la politique publique, nous pensons que l'organisme le plus désigné pour la formulation des objectifs ne serait en somme qu'une version, légèrement modifiée, du Conseil économique du Canada.

Le Conseil, sous la présidence éclairée des présidents MM. Deutsch et Smith, a déjà apporté une importante contribution à l'analyse du processus d'élaboration des politiques grâce à ses prévisions économiques à long terme et à ses diverses études sur des choses comme les affaires du consommateur et la politique concurrentielle et grâce aux efforts que reflètent ses exposés annuels pour attirer et river l'attention sur des problèmes majeurs comme la pauvreté, la santé et l'éducation. Or la productivité du Conseil a peut-être été moindre, c'est dans son activité consacrée à l'étude des questions de rendement économique à plus court terme. Ceci provient directement du mandat

Tout au long de ce rapport nous avons essayé de présenter un certain nombre de thèmes d'ordre général qui étayent notre conception d'une gestion économique efficace au Canada. Nous avons particulièrement insisté sur celui d'une permanence plus soutenue dans l'emploi des principaux leviers économiques, non pas en les rattachant à quelque ensemble de règles draconiennes, mais en les reliant aux objectifs opérationnels en décourageant toute tentative de procéder à des ajustements avec des outils qui ne sont que des instruments grossiers susceptibles d'amener en conséquence des résultats inattendus. Nous avons discuté de la nécessité de faire preuve de plus de réalisme pratique dans l'élaboration, en partie, de notre politique économique — en acceptant par exemple, les limitations de nos possibilités de tempérer l'inflation venant de l'extérieur à l'aide d'éléments internes, en insistant sur la nécessité d'accueillir plus ouvertement le principe des concessions réciproques dans la poursuite concomitante d'objectifs tendant l'un vers un haut niveau d'emploi, et l'autre, vers une stabilité raisonnable des prix. Et nous avons fait valoir la nécessité de faire preuve de réalisme et de prudence tout en les assortissant d'une foi quelque peu têtue dans les possibilités d'une économie de libre entreprise, envers la propension des « faiseurs de politiques » à proposer périodiquement des systèmes portant contrôle des salaires et des prix et diverses modalités des politiques de revenus.

Dans la mesure où ces thèmes constituent autant d'arguments pour amener un changement, c'est essentiellement un changement d'attitude ou de point de vue. Nous n'avons jusqu'à présent préconisé aucune nouvelle structure ni nouveau mécanisme, nous bornant à mettre plus ou moins d'emphasis sur l'utilisation des structures existantes.

L'ÉLABORATION DES DÉCISIONS

Conclusions et recommandations (VIII)

1. Les possibilités de promouvoir le développement des régions économi-
quement retardées par une politique monétaire sont très limitées. Toutefois,
le caractère centralisé du système bancaire au Canada permet d'exercer une
certaine «persuasion morale» sur les banques à charte pour qu'elles ajustent
leur politique de prêts à l'égard de ces régions afin que celles-ci soient moins
affectées par les effets défavorables de la politique monétaire.

2. Les possibilités d'une politique fiscale «régionalisée» sont plus nom-
breuses car le problème des «fluités» (mobilité des capitaux d'une région à
l'autre) se pose de façon moins aiguë que dans le cas de la politique monétaire.
Étant donné que la politique fiscale est utilisée tant par les gouvernements
provinciaux que par le gouvernement fédéral, il est indispensable d'améliorer
la consultation et la coopération entre les deux niveaux de gouvernement.
3. Nous recommandons fortement au gouvernement fédéral d'intensifier les
études pour déterminer dans quelle mesure les organes politiques et adminis-
tratifs, aujourd'hui centralisés à Ottawa, ne pourraient pas fonctionner tout
aussi bien ailleurs. Nous lui conseillons de donner l'exemple en ce sens et
d'inciter les sociétés nationales à examiner leurs structures de direction dans
cette optique et à envisager sérieusement la décentralisation régionale.

4. Nous recommandons d'accorder une attention particulière dans les
politiques de développement régional au secteur des services. Celui-ci a en
effet accru très rapidement la part relative qu'il occupe dans l'économie,
notamment en termes d'emplois.

5. Les politiques d'achat du gouvernement fédéral devraient être examinées
afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas les provinces centrales aux dépens
des autres. Des mesures devraient être étudiées pour compenser les frais de
transport encourus par les fournisseurs potentiels situés dans les régions
périphériques.

6. Les meilleures politiques de développement régional seront inopérantes
si elles ne s'appuient pas sur une politique économique nationale saine. Ceci
est particulièrement vrai des politiques nationales dont l'objectif est la créa-
tion de nouveaux emplois.

dans les régions périphériques sont défavorisées par rapport à ceux des provinces centrales. Le gouvernement fédéral devrait, dans ses politiques d'approvisionnement, attribuer, au besoin, des dégrèvements pour compenser ces coûts additionnels de transport, afin que tous les fournisseurs du Canada puissent soumissionner à armes égales.

d) *La politique douanière*

Il convient enfin de rappeler que la politique douanière demeure un point particulièrement important pour le développement économique régional. Le grand public en est surtout conscient dans les régions desservies par les industries protégées du centre du Canada et qui écoulent leurs produits sur les marchés libres internationaux. Des études récentes tendent quelque peu à réviser l'idée généralement acceptée selon laquelle le coût économique supporté par les régions de l'Est et de l'Ouest du Canada du fait des barrières douanières a été compensé par les avantages qu'en ont tirées les régions centrales. Au contraire, celles-ci ont peut-être été, en fait, retardées dans leur développement — par l'encouragement donné par l'exemple à la production de nombreux articles en petites séries et à coût élevé, empêchant ainsi la spécialisation et la production à grande échelle. Depuis quelques années, on admet de plus en plus que l'industrie manufacturière (surtout le secteur de l'automobile) devrait desservir un marché plus vaste et se spécialiser; toutefois les implications sur les problèmes du développement économique régional n'ont pas été suffisamment approfondies, (bien que le Conseil économique ait, parmi d'autres, examiné ces aspects dans ses Quatrième et Cinquième *Revue Annuelles*).

Politique régionale — Conclusion

Notre but dans ce chapitre n'était pas de broser le tableau complet du développement économique régional au Canada et des politiques qui s'y réfèrent. Nous avons plutôt cherché à faire ressortir les répercussions d'une politique de stabilisation nationale sur le développement régional et à recommander certaines solutions d'aide à l'expansion régionale qui ont été insuffisamment exploitées jusqu'à maintenant.

Nous devons à ce point ajouter une remarque : les meilleures politiques de développement régional seront inopérantes si elles ne s'appuient pas sur une politique économique nationale saine. Ceci est particulièrement vrai des politiques nationales dont l'objectif est la création de nouveaux emplois. Les administrateurs responsables des programmes d'aide aux régions retardées peuvent donner maints exemples de leurs difficultés et de la précarité de leurs efforts tant que l'économie canadienne dans son ensemble montrait des signes de faiblesse. Les politiques de développement régional ne peuvent vraiment porter fruit que lorsque le sous-emploi est suffisamment réduit à l'échelle nationale.

Il est bien entendu que pour ce qui concerne le gouvernement fédéral, l'appareil du pouvoir exécutif doit demeurer autour du Parlement. Mais de nombreuses divisions ministérielles, corporations de la Couronne et d'autres corps central par les voies de communications modernes. Il n'en résulterait aucune diminution du rendement et cela contribuerait au développement économique régional et au resserrément des liens du gouvernement fédéral avec les différentes régions du pays. Si cette mutation s'avère une réussite au niveau gouvernemental, le secteur privé sera alors sans doute encouragé à prendre la même orientation.

b) Les services

Le secteur des services a pris une part de plus en plus grande dans l'économie, surtout en termes d'emplois. Aussi recommandons-nous d'y attacher une attention particulière dans les politiques de développement régional. Il ne s'agit pas de minimiser l'importance des secteurs primaire et secondaire. Mais on devrait tenir compte du fait que les services constituent un secteur dont le potentiel de création d'emplois est considérable, et qu'ils desservent souvent des marchés qui dépassent le cadre local et même national. De plus, l'implantation de services sur une large échelle tend à attirer d'autres activités. Ceci est particulièrement vrai des « entreprises du savoir », telles que les centres médicaux, les centres de calcul et les ensembles universitaires et collégiaux. Les grandes institutions financières ont pendant longtemps joué ce rôle.

c) Les achats

Les politiques d'achat du gouvernement fédéral constituent un autre aspect du développement régional qui mérite une plus grande attention. Aux États-Unis, les achats gouvernementaux ont contribué à l'essor d'une politique d'expansion régionale. Nous sommes, bien entendu, favorables à l'idée que l'argent du contribuable canadien doit être dépensé avec discernement et à bon escient. Mais nous devons nous demander si le gouvernement fédéral n'a pas pris l'habitude, comme c'est le cas pour d'autres grandes organisations, de s'adresser régulièrement aux fournisseurs traditionnels des régions centrales. On ne réalise par toujours combien les manufactures se sont développées dans les autres régions du pays. Si ces nouvelles industries étaient régulièrement informées des besoins gouvernementaux et si on leur donnait la chance d'entrer dans la concurrence, peut-être le gouvernement pourrait-il en tirer profit. Ceci ne devrait pas être négligé alors que les biens et services acquis par les pouvoirs publics proviennent de la même région.

En partie à cause des coûts de transport, mais en partie aussi à cause des anomalies de la structure des tarifs de transport, les fournisseurs situés

Pour conclure ce point, nous recommandons d'exploiter au mieux la politique fiscale dans sa dynamique régionale et d'améliorer la coordination entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en matière fiscale.

La décentralisation

a) Les centres de décision

Sans prétendre couvrir tout l'éventail des politiques de développement régional, nous voudrions attirer l'attention sur quelques voies, insuffisamment exploitées, en la matière. La première touche aux fonctions de direction et de prise de décisions dans les organismes gouvernementaux et les grandes compagnies.

Il y a un siècle ou plus, les réseaux de transport et de communication étaient si réduits que l'activité économique et administrative se devait d'être locale et décentralisée. Mais grâce aux progrès techniques réalisés depuis dans le transport et les communications, les entreprises se sont étendues à l'échelle nationale et internationale et les centres de décision se sont, petit à petit, regroupés. La polarisation s'est faite en grande partie autour de Montréal, Ottawa et Toronto, où se sont établis les services de «soutien», institutions financières et entreprises publiques. Dans le contexte technologique de cette période récente, les rouages économiques tendaient fortement à la concentration.

Aujourd'hui, cependant, nous sommes à l'ère des «jets», des ordinateurs et des télécommunications, et nous nous trouvons devant une situation où un choix devient possible. On peut *centraliser davantage*, mais cela n'est pas pour autant *nécessaire* d'un point de vue économique, comme c'était le cas dans la précédente phase de concentration. On peut, à l'inverse, *décentraliser* les organes du pouvoir, sans que cela soit économiquement coûteux et cette option peut même présenter des avantages. Les récentes découvertes technologiques permettent en effet de concevoir la direction d'un grand nombre d'activités nationales à partir de nombreux points possibles du pays. Les avantages de cette solution pourraient même être multipliés en développant, dans les régions aujourd'hui défavorisées, des noyaux ou «pôles de croissance», des pouvoirs administratifs ou économiques, des centres d'enseignement supérieur et tous les services connexes.

Cette possibilité mérite à nos yeux d'être étudiée en profondeur. Nous conseillons fortement au gouvernement fédéral de pousser ses recherches pour déterminer dans quelle mesure les organes politiques et administratifs, aujourd'hui centralisés à Ottawa, ne pourraient pas fonctionner tout aussi bien ailleurs. Nous l'encourageons à prendre l'initiative et à donner l'exemple en ce sens, et à exercer son pouvoir de «persuasion morale» sur les entreprises privées afin qu'elles ré-examinent leurs structures dans cette optique et qu'elles considèrent plus sérieusement les possibilités de décentralisation.

surprendre si l'on rappelle que les pouvoirs publics, aux différents niveaux de gouvernement, dépensent actuellement en bien, services et montants de transfert, environ 35% du Produit National Brut. Les gouvernements sont donc en position d'influencer considérablement, par ce seul moyen, la répartition régionale de l'utilisation des ressources. Il convient également de noter que plus de la moitié du total des dépenses publiques est le fait des gouvernements provinciaux et des collectivités locales, et nombreux parmi eux ont fortement intérêt à ce que les disparités économiques régionales soient réduites.

La politique fiscale se présente comme une lame à deux tranchants : d'un côté l'impôt, de l'autre la dépense publique. Nous avons précédemment indiqué notre préférence pour l'emploi de l'impôt comme instrument d'action. Si nous évoquons ici l'importance des dépenses gouvernementales par rapport au PNB, c'est pour souligner que, dans la recherche des objectifs économiques régionaux, le secteur public peut intervenir tant par l'impôt que par la dépense. Lorsque des changements sont apportés à la politique fiscale principalement dans son aspect impôt, il est important de distinguer les effets produits selon les régions. On peut également rappeler que les variations apportées dans les dépenses ne doivent pas, selon nous, être considérées comme de simples expédients de la politique fiscale ; nous avons particulièrement mentionné à cet égard les possibilités d'intervenir dans le cas de poches régionales de chômage ou d'inflation.

Comme la politique monétaire, une politique fiscale « régionalisée » risque de se heurter au problème des « fuites » interrégionales. Une partie des ressources destinées à des régions défavorisées pourrait être moins difficile à résoudre dans le cas de la politique fiscale que dans celui de la politique monétaire. Le Professeur André Raynaud nous a fait part d'études récentes présentant un grand intérêt : celles-ci font entrevoir la possibilité d'amoindrir la dilution des effets d'un stimulant fiscal apporté à des régions comme le Québec ou les Provinces Maritimes.

Si la « régionalisation » des politiques fiscales semble possible jusqu'à un certain point, par contre la capacité des gouvernements à exploiter pleinement ces possibilités dans le cadre des structures existantes semble plus problématique. La politique fiscale est un instrument utilisé tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux ; des relations inter-gouvernementales de consultation et de coordination sont donc indispensables. La coordination dans le domaine fiscal a été accrue par divers moyens ces dernières années, notamment par l'instauration des rencontres fédérales-provinciales tenues régulièrement au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires. Il y a cependant place pour d'autres améliorations. Un emploi généralisé des budgets de plein emploi par les gouvernements fédéral et provinciaux pourrait considérablement renforcer la coordination.

programme d'octrois et prêts aux industries situées dans les zones « à croissance lente ».

Mais qu'en est-il des principaux leviers de la politique de stabilisation économique ? Quel rôle, s'il en est, les instruments monétaires et fiscaux peuvent-ils jouer dans l'effort de nivellement des disparités régionales et de développement des régions défavorisées ?

La politique monétaire et les régions

Les possibilités de donner une orientation régionale à la politique monétaire paraissent très limitées à ceux qui, dans leurs interventions, ont abordé cette question. On a fait ressortir en effet le caractère national et international des marchés monétaire et financier. Toute tentative d'édifier des circuits artificiels pour diriger les capitaux vers telle ou telle région, se heurte aux risques de « fuites massives ». Les capitaux ne s'immobiliseraient pas là où on les destine mais finiraient par aboutir là où ils se seraient dirigés naturellement sans l'intervention du gouvernement.

On ne peut que convenir de la validité de cette proposition, dans la mesure où elle demeure générale. Néanmoins, nous avons reçu des témoignages qui ont fait apparaître *quelques* possibilités d'exercer une certaine influence sur le coût et la disponibilité du crédit dans des régions particulières. Ainsi le Gouverneur de la Banque du Canada a noté : « Lorsque le crédit a été serré, nous avons essayé d'amortir dans la mesure de nos moyens l'incidence de ces mesures sur les régions à lent développement en demandant aux banques de se montrer conciliantes pour les demandes provenant des régions à croissance lente... » Le mémoire soumis par l'Association des Banquiers Canadiens a fait entrevoir des actions du même ordre, qui pourraient s'avérer utiles, même si elles restent en nombre très limité. Rappelant que la distribution régionale des prêts et dépôts est « fondamentalement déterminée par les clients » les banques ont néanmoins précisé qu'elles accordaient une « attention spéciale » aux besoins des régions à croissance lente en assouplissant les conditions et les normes de risque des prêts dans ces régions.

Le système bancaire canadien, parce qu'il est centralisé, pourrait semble-t-il permettre d'intervenir par « persuasion morale » pour ajuster la politique monétaire aux particularités régionales et contribuer ainsi au développement économique des régions. Nous conseillons fortement de considérer attentivement cette possibilité.

La politique fiscale et les régions

La politique fiscale semble offrir bien plus de possibilités d'action pour promouvoir le développement régional. Nous avons reçu de nombreux témoignages attestant de l'important effort déjà réalisé dans ce sens, et suggérant que plus encore pourrait être accompli dans l'avenir. Ceci n'est pas pour

POLITIQUES NATIONALES ET PARTICULAIRES RÉGIONALES

CHAPITRE VIII

Cet examen de la politique de stabilisation économique au Canada serait incomplet sans une référence aux aspects régionaux de cette politique. Presque tous les pays présentent, de façon plus ou moins marquée, des particularités régionales ; le Canada cependant est plus « régional » que la majorité des nations, et ceci est encore plus vrai dans le domaine de l'économie. Il était donc inévitable que parmi des mémoires soumis, un grand nombre consacrent de larges développements aux politiques de croissance économique des régions ou aux aspects régionaux des diverses politiques.

On reconnaît depuis longtemps que toute politique économique, même la plus ample, exerce des effets variables sur les différentes régions. Il en est ainsi des droits de douane à l'importation (bien qu'en cette matière des études récentes aient conduit à une réinterprétation de la nature et de l'importance de ces différences). De même, les réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers et des compagnies ont un effet plus stimulant dans les régions à revenu élevé et aux activités diversifiées que dans les autres régions. Il est patent enfin que dans le cas des programmes fédéraux à coûts partagés (tels ceux destinés à la construction de logements à loyer modéré), l'impact varie selon la capacité de financement des gouvernements provinciaux.

Conscient de ces disparités, le gouvernement fédéral s'est efforcé, d'une part d'adapter les politiques nationales aux spécificités régionales et, d'autre part de mettre en œuvre des programmes spécialement ajustés aux besoins de chacune des régions. Le système des paiements de péréquation fiscale fournit ainsi un exemple évident et relativement équitable de transfert inter-régional des ressources. On peut également citer dans le même ordre, le

3. Nous recommandons que la Commission des prix et des revenus décèle et rive l'attention du public pour la concentrer sur des situations où se produisent des hausses des prix et des salaires qui sont hors de proportion, aux termes de critères raisonnables. Quand les défauts de structure ou d'autres circonstances exceptionnelles ont permis à certains groupes de passer outre aux barrières et aux contraintes normales du marché, il faut prendre des mesures pour maintenir les augmentations à l'intérieur de limites plus acceptables. Si des mesures comme la suppression de la protection tarifaire ou l'imposition de restrictions à la venue de nouveaux travailleurs dans certains secteurs du marché devaient améliorer la situation, il ne faudrait pas hésiter à les recommander au gouvernement.

4. Nous ne pensons pas que cette fonction de canalisation doive obéir à des lignes directrices d'ordre général. C'est plutôt à la lumière de notre objectif à moyen terme touchant le chômage que nous croyons que la canalisation susdite aussi bien que les politiques monétaire, fiscale et des taux de change peuvent être infléchies pour atteindre une réduction du taux d'accroissement annuel de l'indice des prix à la consommation de l'ordre de 2 à 3 pour-cent à moyen terme.

5. À l'égard des retraites vulnérables à l'inflation, il devrait exister un réajustement total des pensions de sécurité de vieillesse et des paiements provenant du Régime de pensions du Canada ou de la Régie des rentes du Québec à l'occasion des hausses de l'indice des prix à la consommation.

6. Les politiques monétaire, fiscale et des taux de change, ces trois grands leviers de l'économie, convergent essentiellement sur la demande. On doit les compléter par des politiques d'approvisionnement et des politiques de structure (comme la politique de la main-d'œuvre et de la concurrence) qui catalysent la croissance dans la fourniture des marchandises et des services et qui canalisent les ressources vers leur emploi optimum. Du fait que ces politiques ont pour effet d'améliorer à plus long terme les échanges, on devrait leur réserver une place de choix dans notre stratégie de stabilisation économique.

Il est probable également que dans un avenir proche, la politique de main-d'œuvre, — autre branche de la politique de l'offre et des structures — sera modifiée considérablement. Ses buts sont de réaliser un meilleur équilibre entre l'offre et la demande d'emplois, de promouvoir ainsi la réalisation des travailleurs aux changements, et de faciliter ainsi la réalisation d'un certain nombre d'objectifs économiques et sociaux, l'équité et la croissance économique entre autres. Mais elle a également un rapport important avec la stabilisation économique et la réalisation d'un meilleur équilibre entre le plein emploi et la stabilité des prix.

Le gouvernement fédéral, au Canada, applique depuis cinq ans une politique active de main-d'œuvre. Dans son *Huitième exposé annuel* publié récemment, le Conseil économique procède à une évaluation approfondie de certains aspects de cette politique et de ses résultats. Nous recommandons au gouvernement fédéral d'étudier attentivement cette analyse, d'examiner d'autres aspects de cette politique afin d'en évaluer les résultats et de réaliser des améliorations afin de permettre à la politique de main-d'œuvre de contribuer davantage encore à la stabilisation de la croissance de l'économie.

Conclusions et recommandations (VII)

1. Tandis que nous préconisons pour le Canada l'adoption d'une politique des revenus d'un genre très particulier, nous demeurons profondément sceptiques, en général, sur le mérite de la plupart des systèmes instituant des contrôles, empreints de dirigisme et de la plupart des politiques des revenus. Alors que l'histoire ne peut que constater leur peu d'efficacité dans la lutte contre l'inflation, de tels systèmes comportent autant de menaces à la liberté individuelle et d'entraves au dynamisme économique. Ils tendent également à distraire notre attention de politiques anti-inflationnistes plus efficaces. Les questions que soulève leur seule acceptabilité par le public militeraient contre l'adoption de contrôles sélectifs des salaires et des prix. Le système de contrôle serait vraisemblablement d'une portée générale dans son application ou un geste éminemment sans valeur. Dans l'arsenal des moyens de stabilisation économique, les contrôles figurent parmi les outils les moins désirables. Si même on les emploie en temps de paix, on ne devrait le faire qu'en cas d'urgence à court terme.

2. En présence d'une adhésion nationale marquée, où s'expriment notamment les principaux groupes de pression, on pourrait avoir recours à une politique des revenus fondée sur des lignes directrices d'ordre général et servant d'auxiliaire aux grands leviers que constituent les politiques fiscale, monétaire et des taux de change pour provoquer une inflexion d'ordre psychologique à court terme vers un climat moins inflationniste. Néanmoins, on ne devrait rien attendre de bien solide d'une telle politique ni en escompter des résultats à long terme.

partie du moins, l'incompatibilité apparente entre le plein emploi et la stabilité des prix. Et, contrairement aux contrôles, ses effets secondaires, tels que l'augmentation plus rapide de la productivité et du niveau de vie, sont bons dans l'ensemble.

C'est pourquoi nous favorisons nettement les politiques de l'offre et des structures. Nous estimons qu'elles devraient absolument faire partie d'une stratégie vraiment efficace de la stabilisation économique.

La politique de la concurrence, qui est de la même famille, retient considérablement l'attention du public en ce moment. Appliquée judicieusement, elle a son utilité contre l'inflation et également contre certaines pratiques et structures restrictives qui amoindrissent le dynamisme de l'économie de marché et freinent l'innovation souhaitable au service des consommateurs. Bien conçue, elle implique une certaine réglementation de domaines particuliers du marché, mais celle-ci doit être très différente des autres méthodes de réglementation des affaires par le gouvernement, tant en ce qui concerne son ampleur que sa philosophie sous-jacente. En réalité, sa philosophie devrait être, à bien des égards, *opposée* à celle des autres techniques de réglementation et elle devrait être envisagée comme une alternative et une meilleure approche. L'esprit fondamental d'une politique de concurrence, c'est de n'intervenir sur le marché que lorsqu'il est nécessaire d'en améliorer le fonctionnement — de lui laisser normalement sa liberté et de lui donner une chance de montrer ce qu'il peut faire réellement en offrant plus de possibilités à ceux qui ont des idées pour mieux servir le public et à un prix moindre. C'est une philosophie bien différente de celle du contrôle direct des prix et des salaires. Plus le marché fonctionne — ou paraît fonctionner — de manière concurrentielle, moins les contrôles directs semblent attrayants.

En raison des nombreuses critiques soulevées par divers aspects de la politique canadienne de concurrence et à la suite d'un rapport spécial du Conseil économique, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi relatif à une nouvelle loi sur la concurrence qui comprend, entre autres innovations, la création d'un tribunal ayant à statuer sur les pratiques de la concurrence et qui s'appuiera sur le droit civil, ainsi que l'abandon partiel du droit pénal auquel se réfère exclusivement la législation actuelle. Un bon nombre d'aspects de ce projet ont déjà suscité de vives controverses. Toutefois, le gouvernement ne présentera pas ce projet de loi à l'approbation du parlement avant quelque temps et les discussions pourront se poursuivre, ainsi que les représentations par les personnes ou les groupes intéressés.

Tous ceux qui ont des opinions éclairées sur ce projet de loi devraient donc les exprimer et participer au débat actuel sur cette question, pour dire les améliorations qu'ils souhaiteraient y voir apporter. Il convient, à ce sujet, de ne pas perdre de vue l'objectif fondamental de toute législation sur la concurrence, soit l'amélioration du fonctionnement des marchés au bénéfice de tous les Canadiens. Nous recommandons vivement au gouvernement d'écouter attentivement les suggestions qui lui seront faites.

depenses, mais d'autres s'exercent principalement au niveau de l'offre. Une politique de l'offre peut se définir comme une politique dont l'objectif est de diminuer le gaspillage des ressources et d'augmenter le volume des biens et des services disponibles pour satisfaire la demande croissante. Le but d'une politique structurelle est d'opérer un transfert des ressources dans l'économie afin que l'offre soit au bon endroit et au bon moment, et puisse répondre à la demande. La politique de main-d'œuvre offre un bon exemple de la combinaison d'une politique concernant à la fois l'offre et les structures. Elle permet, entre autres, d'accroître l'offre de main-d'œuvre qualifiée, au moyen de l'apprentissage ; elle facilite aussi le transfert de chômeurs ou de main-d'œuvre sous-employée dans des secteurs défavorisés de l'économie, vers d'autres secteurs en expansion où le besoin de main-d'œuvre se fait sentir.

En ce qui concerne la stabilisation, les politiques concernant l'offre et les structures ont deux effets principaux sur l'économie :

1. Elles accroissent le potentiel de croissance de l'économie, en augmentant l'offre de produits et de services disponibles.
2. Après un ralentissement général de l'activité qui s'accompagne de chômage, elles facilitent le retour de l'économie à une conjoncture de croissance, sans inflation sérieuse. En effet, ce retour à la croissance ne s'effectue jamais de manière égale dans l'ensemble de l'économie, parce que le degré d'accroissement de la demande est irrégulier selon les secteurs. Une politique efficace de l'offre et des structures imprime à la reprise un rythme plus régulier, élimine des goulets d'étranglement et des poussées inflationnistes locales.

Quand l'économie est en pleine surchauffe et dans une phase de forte inflation, cette politique est négligée et c'est en grande partie la raison pour laquelle elle a relativement peu retenu l'attention au Canada. Le Conseil économique en souligne longuement les mérites dans son *Troisième exposé annuel* mais à l'époque où celui-ci a été publié, à la fin de 1966, l'inflation et la psychologie inflationniste avaient atteint un tel stade que les recommandations du Conseil, à cet égard, sont apparues à beaucoup de commentateurs comme dépassées par les événements ou comme une dérobade. On réclamait un remède beaucoup plus fort et rapidement. C'est bien la situation politique typique qui se présente, non seulement au Canada, mais dans tout pays dont l'économie successivement freinée et accélérée, fait face à une grave poussée d'inflation. Dans un tel climat, les politiques aux effets lents retiennent peu l'attention et, de fait, elles ne permettent guère d'échapper aux difficultés immédiates.

Mais dans le contexte d'une stratégie anti-inflationniste à plus long terme et qui se veut plus efficace en définitive, ces politiques se justifient. Elles ne sont pas inappropriées, bien au contraire. C'est peut-être, pratiquement, le meilleur instrument que le gouvernement peut utiliser pour résoudre, en

ouvrier canadien, dans sa grande majorité, et comme tout groupement humain, est très loin d'être une armée de civils disciplinés qui obéissent à un seul chef. En réalité, c'est un type d'organisation profondément *politique*, fédérée de manière lâche et secouée par des divisions de toutes sortes. Bien des déclarations émanant des chefs syndicaux ne sont pas destinées surtout à la consommation externe mais constituent plutôt des cris de ralliement qui témoignent d'une lutte constante pour maintenir le degré minimal d'unité et de contrôle indispensable à la survivance de l'organisation.

Si nous faisons ces observations, ce n'est pas pour disculper les syndicats de leur part de responsabilité dans l'inflation, mais pour amener les patrons, de manière réaliste, à jouer plus efficacement leur rôle à l'avenir dans une politique de stabilisation économique. Il faut se rappeler constamment que le chef syndical typique, au Canada, est beaucoup moins un «patron» qu'un politicien qui peut être remplacé et dont les électeurs sont difficiles et turbulents. Ceci le met dans une situation très délicate quand, à la veille des négociations collectives, il lui est demandé fermement de se conformer à des directives de salaires ou, du moins, de tenir compte de l'intérêt public et des effets inflationnistes du contrat de travail négocié. Il pourrait citer alors les paroles de Hugh Cecil qui prétend que le désintéressement ne convient pas aux actions de l'Etat et qui ajoute ceci : «personne n'a le droit d'être généreux avec les intérêts des autres».

Ceci étant dit, nous recommandons vivement au mouvement ouvrier canadien de considérer très attentivement les propositions de ce rapport et de se demander comment il pourrait contribuer le plus efficacement possible au succès de leur application. Nous lui demandons de ne pas réagir immédiatement à ces propositions, mais d'étudier d'abord pourquoi, par exemple, nous sommes arrivés à la conclusion qu'un objectif d'emploi temporaire et assez prudent (comme tenu de tous les facteurs économiques et politiques pertinents) serait probablement en mesure de se traduire, à l'avenir, par un niveau moyen d'emploi meilleur que celui du passé. Nous lui demandons enfin, dans son propre intérêt et dans celui du public, de traiter le problème de l'inflation au Canada avec beaucoup plus de sérieux qu'il ne l'a fait jusqu'à maintenant, car si l'inflation n'est pas mieux contrôlée, elle provoquera inévitablement une frustration grandissante dans le public, qui s'accompagnera de pressions pour le contrôle des salaires et l'établissement d'une législation ouvrière répressive.

Nous ne faisons pas la morale, nous cherchons seulement à être réaliste. Nous pensons que si le mouvement ouvrier accueille nos recommandations dans le même esprit, il pourra trouver un moyen d'aider à faire passer ces propositions dans la réalité.

POLITIQUES CONCERNANT L'OFFRE ET LES STRUCTURES

Certaines politiques économiques de stabilisation, telle que la politique monétaire et fiscale, s'appliquent surtout à la demande globale et aux

sont particulièrement sans défense, devraient être éliminées parce qu'elles peuvent avoir des incidences sérieuses sur la psychologie inflationniste — et faire croire à beaucoup de gens qu'on a abandonné le combat contre l'inflation. Ceci nous semble inacceptable et exagéré. Inacceptable, parce qu'une telle attitude prolongerait une injustice flagrante et laisserait supposer que nous faisons des retraites les otages de nos bonnes intentions anti-inflationnistes. Exagéré, parce qu'une forte hausse des pensions obligerait le gouvernement fédéral à trouver beaucoup plus d'argent qu'il est obligé d'en trouver pendant les poussées inflationnistes (y compris, peut-être, au moyen d'une majoration des taux de contribution), et parce que l'expérience des dernières années de nos politiques économiques et autres montrent que ce ne sont pas seulement les retraités qui sont très affectés par l'inflation et qui veulent que les gouvernements y remédient plus efficacement.

Nous recommandons donc que la politique de stabilisation économique prévoit d'indexer les pensions de vieillesse, ainsi que les prestations des régimes de retraite du Canada et du Québec, sur l'indice des prix à la consommation.

Le rôle des syndicats

Il convient maintenant de dire un mot du rôle que pourrait tenir le mouvement ouvrier dans la stratégie de stabilisation économique que nous proposons dans ce rapport.

Nous n'avons pas l'intention, même si c'est populaire, de faire un sermon moralisant aux ouvriers sur la nécessité de limiter les salaires. Certes, les syndicats et leurs membres sont loin d'être sans tâche sur la scène de l'inflation au Canada. Mais on peut en dire autant de beaucoup de personnes qui les critiquent. Malgré les efforts des syndicats, environ un tiers seulement des ouvriers non agricoles sont actuellement syndiqués et parmi les deux autres tiers, on trouve ces dernières années de nombreux cas d'augmentations de salaires très au-dessus de la moyenne.

C'est surtout parce que leurs demandes de hausses de salaire sont bien connues du public, que les syndicats sont si souvent rendus responsables de l'inflation. D'autres groupes en font autant, mais plus discrètement et cela passe souvent inaperçu du public. Les négociations collectives de travail sont et resteront sans doute l'un des processus économiques les plus voyants et les plus tumultueux : dans ces conditions, les syndicats risquent de demeurer les principaux boucs émissaires dans le domaine économique et social.

Les syndicats affaiblissent eux-mêmes leur réputation en publiant quelquefois des déclarations provocantes et partisans qui sont largement interprétés comme une manifestation du mépris de l'intérêt public par un groupe autocratique. On ne se rend pas assez compte que le mouvement

des groupes d'influence immodérés, qu'ils soient dans le monde du travail, le patronat, les professions libérales ou même le gouvernement. Sinon, ils pourraient en retirer des avantages de monopole ou de monopsie, aisément par là l'appât des autres pour des choses moins réalisables, mais peut-être tout aussi inflationnistes.»

Votre Comité croit, comme le docteur Crispo, que ces «nautragers» ont une influence négative sur l'économie. Quand ils se manifestent, soit au moment où les contraintes et les pressions normales du marché sont inopérantes et inefficaces, les gouvernements devraient en informer le public le plus largement possible et mettre en relief l'intérêt général. C'est, à notre avis, l'une des fonctions que la Commission des Prix et des Revenus a le mieux exercée, en attirant l'attention du public sur de telles situations et en soumettant ainsi ceux qui sont impliqués au jugement et à la critique de leurs pairs.

Mais nous ne voudrions pas nous arrêter là. Les hausses excessives de prix et de salaires ne devraient pas être seulement l'objet d'une identification et d'une publicité, mais également d'une recherche qui conduirait à recommander des remèdes. Dès que l'on aurait découvert les défauts de structure ou les circonstances spéciales qui permettent à des groupes de franchir les barrières des contraintes normales du marché, on devrait prendre des mesures susceptibles de maintenir les hausses dans des limites acceptables. Si, par exemple, l'élimination de la protection douanière ou des restrictions à l'entrée de nouveaux travailleurs dans un métier particulier devait améliorer la situation, le gouvernement devrait considérer ces mesures. Nous estimons que ce type d'activité, à l'avenir, devrait être une importante fonction de la Commission des Prix et des Revenus.

A cause des difficultés que soulève l'application de directives durant un certain temps, nous ne pensons pas que la fonction d'information et de publicité devrait être exercée au moyen de directives. Compte tenu de nos objectifs à moyen terme relatifs au chômage, nous croyons plutôt que cette fonction, ainsi que la politique monétaire et fiscale et le taux de change devrait être axée, à moyen terme, vers une réduction de la hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation à un niveau de 2% à 3%.

La protection des pensionnés contre l'inflation

L'identification des principales victimes de l'inflation est une question difficile qui pourrait faire l'objet d'une recherche utile. Il est clair, toutefois, que le groupe des retraités est particulièrement touché et qu'il a peu de moyens pour s'en défendre. Le parlement a majoré de temps à autre les pensions qui sont sous sa juridiction et il a indexé certaines d'entre elles sur l'indice des prix de détail ; mais cette indexation n'est que partielle et les retraités continuent d'être affectés par l'inflation.

On prend parfois que l'indexation globale des pensions du gouvernement et la recherche d'une compensation pour les autres pensionnés qui

que l'on tienne compte également des hausses de prix précédentes. Dès que ce taux est déterminé, il est difficile de le réduire, même lorsque l'augmentation des prix se ralentit. Elle peut devenir alors une sorte de niveau-plancher, qui a plutôt pour effet d'empêcher que d'encourager le retour à une stabilité raisonnable des prix.

Les difficultés inhérentes aux directives paraissent infinies. Cela n'exclut pas totalement, à notre avis, l'utilisation possible au Canada, à l'avenir, d'une politique de revenu basée sur des directives générales, mais cela signifie qu'on ne peut pas se fier intégralement et pendant longtemps à une telle politique. Dans la meilleure hypothèse, elle peut s'avérer un auxiliaire très modeste aux grands leviers de la politique monétaire et fiscale et des taux de change. Dans quelques circonstances exceptionnelles, les directives pourraient être d'une certaine aide, sur le plan psychologique, en facilitant l'éclosion d'un climat moins inflationniste, mais, au-delà, il est très probable qu'elles se solderaient par un échec. Même à court terme, il serait sans doute difficile de rendre cette politique opérante. Il y a probablement plus de chance d'obtenir quelques résultats modestes, dans le cas où un accord ferme s'établit au pays au sujet de la nécessité de faire quelque chose, et si les grands groupes sociaux affectés, y compris les syndicats, participent d'une manière quelconque à la conception et la préparation des directives.

L'identification des excès

Si nous ne sommes pas favorables à l'établissement et la publication en permanence de directives générales, quelles qu'elles soient, par la Commission des Prix et des Revenus, par contre nous recommandons fortement à la Commission de s'engager dans un programme permanent de recherche et d'identification des cas où l'augmentation des coûts et des prix est hors de proportion, *eu égard à toutes les normes raisonnables* : nous connaissons des secteurs importants dans lesquels les forces normales du marché exercent une influence insuffisante sur les décisions prises à l'égard des prix et des salaires, avec le résultat que les hausses sont excessives et injustifiables à tous points de vue. De tels excès, surtout quand ils se produisent dans des industries-clés, ont naturellement un impact sur les coûts des industries concernées, mais leurs effets ne s'arrêtent pas là. Ils tendent aussi à créer des précédents dangereux et perturbateurs pour d'autres groupes qui négocient des salaires ou fixent des prix. Compte tenu de cet effet contagieux, les prix et les salaires peuvent s'élever à des niveaux excessifs. Dans le même ordre d'idées, le docteur John Crispo parle des « naufrages » qui opèrent en dehors des contraintes normales du marché. Il mentionne ce qui suit :

«... Il y a peut-être quelque chose de foncièrement mauvais dans la poursuite courante des intérêts personnels sur des bases morales et éthiques... mais économiquement il est difficile de contester l'efficacité de cette attitude tant que le contre-poids est suffisant parmi les divers groupes d'intérêts en lice, que celui-ci soit de nature commerciale ou institutionnelle. Ce que nous devons éviter, ce sont

Dès qu'une politique des revenus est appuyée fermement par des sanctions du gouvernement, qu'elle parvient à fonctionner pendant quelque temps et qu'elle influe quelque peu sur l'économie, elle commence à s'apparenter à un système de contrôles obligatoires. Comme celui-ci, elle tend habituellement à s'appliquer de manière universelle, elle ressent le besoin d'être acceptée par une grande partie du public et elle ne tolère que peu d'exceptions. En fait, elle peut même être moins tolérante pour les exceptions, parce qu'elle repose davantage sur la force pure de l'opinion publique ; même un faible doute au sujet d'une discrimination injustifiée peut ébranler sérieusement la confiance et l'adhésion du public. C'est sans doute pourquoi, en 1962, la déclaration initiale très nuancée des États-Unis, concernant les directives sur les prix et les salaires — document qui prévoyait un grand nombre d'exceptions et de cas spéciaux — fut transformée en une déclaration beaucoup plus générale et plus brutale, dès que le gouvernement décida de donner de la vigueur à ses directives.

La plupart des politiques de revenu ont eu des difficultés, même à être mises en vigueur, et celles qui ont franchi ce cap ont rarement survécu longtemps. On se rend compte bien peu souvent, par exemple, de la proportion qu'ont les politiques de revenu à perturber l'économie et à restreindre la liberté individuelle, de la même manière que les contrôles. Il arrive parfois que des distorsions (et des injustices également) se produisent quand la politique de revenu réussit à motiver — qu'elle est efficace dans certains secteurs de l'économie et qu'elle ne l'est pas dans d'autres.

Cela signifie qu'elle équivaut à frapper d'un impôt discriminatoire les « bons sujets », ce qui est anti-économique et injuste. Mais les « bons sujets » ne supportent guère ce traitement bien longtemps, à moins peut-être que ce ne soient des fonctionnaires condamnés à donner l'exemple, qui n'est pas suivi d'ailleurs. Dans ce cas-là, la distorsion économique se traduit par une difficulté croissante à embaucher et retenir un nombre suffisant de fonctionnaires compétents. Le professeur Richard Lipsey nous a entretenus de ce genre de difficultés et d'autres encore qu'a suscitées la politique de revenu en Grande-Bretagne.

Directives

L'établissement de directives ou de normes sur lesquelles la plupart des politiques de revenu sont bâties, pose un certain nombre de problèmes. On peut vouloir, en principe, déterminer les normes de salaire (qui doivent généralement se présenter sous la forme d'une simple directive pour être acceptables au public) en fonction d'un taux de croissance de la productivité. Ceci soulève le problème d'une révision fréquente des statistiques de productivité et, de plus, la même difficulté suivante rencontrée avec les contrôles : comment procéder avec les industries dont la croissance est lente. D'autre part, si les prix augmentent rapidement quand les normes sont instituées, le réalisme peut exiger que celles-ci soient fixées au taux de productivité, mais

cratie, la perte de la liberté économique et l'inefficacité de la répartition des ressources. Il conviendrait donc d'étudier plus à fond ces thèses pour leur utilisation éventuelle en cas d'extrême nécessité.

POLITIQUES DE REVENU

Le docteur John Young a donné la définition suivante d'une politique des prix et des revenus : « Une tentative d'utiliser une forme quelconque de pression directe du public afin d'influencer les décisions relatives aux prix et aux revenus pour qu'ils se conforment de plus près aux objectifs économiques nationaux ». Comme les contrôles, cette politique implique que le gouvernement intervienne plus étroitement auprès des dirigeants du secteur public que dans le cas de la politique monétaire et fiscale, et qu'il tisse autour d'eux des liens plus étroits et plus spécifiques. Cependant, les sanctions dont dispose le gouvernement sont moins fortes et moins absolues que dans le cas des contrôles.

Les contraintes utilisées effectivement, dans différents pays, pour étayer les politiques de revenu, sont multiples. À une extrémité de l'échelle, il y a les programmes dits « volontaires » en vertu desquels les gouvernements fixent des directives concernant les prix et les salaires et invitent simplement les dirigeants des sociétés et des syndicats à s'y conformer dans un but patriotique. Il est vraisemblable que ces directives ne sont pas plus efficaces que les déclarations fermes d'un gouvernement demandant aux citoyens d'adopter un comportement plus conforme au bien commun afin d'améliorer la situation économique. Une méthode comme celle-ci peut donner l'impression que le gouvernement cherche, en douceur, à faire retomber sur le dos des autres les erreurs de sa propre gestion de l'économie. Comme le professeur Johnson nous l'a fait remarquer franchement : « C'est une conception étrange de la démocratie — mais enseignée dans les écoles publiques britanniques — que de demander à chacun de se serrer la ceinture afin de dégager le gouvernement de son obligation de se restreindre lui-même ».

Toutefois, certaines politiques de revenu ont eu un aspect beaucoup moins libre. Elles se sont appuyées, entre autres, sur l'utilisation, ou des menaces en ce sens, à l'égard des non-conformistes, de politiques discriminatoires et de la réduction de la protection douanière. Les gouvernements ont également exposé les contrevenants à une publicité défavorable et ils ont généralisé la menace d'imposition de contrôles obligatoires. Au Canada, comme le docteur Young l'a souligné à plusieurs reprises, le programme de la Commission des Prix et des Revenus, établi en 1970, n'était d'une application facultative, « volontaire », qu'au premier stade de sa mise en vigueur tant qu'on n'y avait pas adhéré. Les gouvernements, les employeurs et les employés furent invités à adhérer au programme et à ses contraintes. Mais dès que ceux-ci s'étaient engagés, cette adhésion devenait obligatoire et les pouvoirs publics étaient censés utiliser des sanctions à l'encontre des contrevenants.

Quels que soient les contrôles proposés pour le Canada, la principale question qu'il faut se poser est la suivante : « En valent-ils la peine ? » Si l'on veut bien se rappeler que même au pire l'inflation au Canada, dans le passé, n'a pas été si grave par rapport aux autres pays dans le monde, on en arrive à un calcul coût/bénéfice qui n'est probablement pas favorable aux contrôles. Bien sûr, des « situations critiques » se produiront de temps à autre, qui amèneront de nombreuses personnes à penser que les contrôles constituent la « seule » alternative. Dans de telles circonstances, il convient de considérer que les difficultés sont peut-être attribuables en partie à un certain retard dans l'application de nos politiques, que nous disposons déjà d'un certain nombre de puissants instruments de stabilisation économique que nous apprenons encore à utiliser au maximum, et que la plupart, sinon toutes les situations apparemment critiques en politique économique — comme toutes les politiques gouvernementales en général — sont le plus souvent éphémères.

Il faut rappeler aussi, à nouveau, que les Canadiens ont connu de près et pendant longtemps les contrôles directs pendant la seconde guerre mondiale et qu'ils les ont supprimés dès que celle-ci a pris fin. Nous espérons qu'une autre génération de Canadiens n'aura pas à connaître, et durement, les servitudes des contrôles.

Nous recommandons donc que le contrôle direct des prix et des salaires soit considéré comme l'un des instruments de stabilisation économique les moins désirables ; son efficacité est douteuse et en restreignant la liberté personnelle et le dynamisme économique, il se traduit par un coût élevé. Si l'on devait décider toutefois de l'utiliser en temps de paix, il faudrait en limiter strictement l'emploi à des situations critiques et pour une courte durée.

L'alternative de l'impôt aux contrôles

On nous a suggéré qu'en cas d'inflation aiguë, alors que le gouvernement pourrait se sentir obligé de recourir à des contrôles directs, une imposition spéciale pourrait être décrétée, qui aurait les mêmes résultats tout en évitant les effets secondaires indésirables des contrôles. Une telle méthode impliquerait généralement la mise en vigueur d'un type d'imposition frappant ce qui pourrait être considéré comme une augmentation excessive de revenu. Cet impôt pénaliserait sévèrement et découragerait celle-ci mais lui permettrait toutefois de se réaliser afin que des ajustements urgents de prix et de salaires individuels puissent intervenir sur le marché.

Le professeur R. Bellan nous a exposé une formule d'application de cette technique et une autre a été révélée dernièrement par le professeur S. Weintraub. Ces propositions paraissent intéressantes mais elles ont besoin d'être travaillées davantage. Nous préférons, de loin, n'avoir pas à recommander les contrôles directs ni les impôts spéciaux, mais si nous avions à choisir entre les deux, l'alternative de l'impôt, qui tient compte davantage de l'état du marché, pourrait éviter au Canada bien de la bureau-

cable au Canada en temps de paix. Il y manquerait de toute évidence le climat psychologique favorable et le fondement indispensable d'une acceptation large et assez soutenue du grand public. M. J. Douglas Gibson qui, au cours de sa longue carrière en économie et dans les affaires, a été contrôleur des prix pendant la guerre, nous a déclaré à ce sujet :

« Nous avons eu les pires ennuis avec certains de ces contrôles malgré la passion et le patriotisme suscités par la guerre. Il est tout à fait ridicule de supposer que les gens se conduiraient comme à cette époque; ils ne le feraient pas, ils ne le font pas. La situation diffère totalement. »

Les blocages

Ce qui est plus concevable, en temps de paix, c'est une opération de la nature d'un blocage général mais temporaire — soit un contrôle de courte durée comportant peu d'exceptions et une bureaucratie restreinte pour en assurer l'administration. Beaucoup de problèmes typiques des contrôles n'apparaîtraient que faiblement, pour la bonne raison qu'ils n'en auraient pas le temps ; le blocage disparaîtrait avant qu'ils ne se soient manifestés sérieusement.

Le blocage des prix et des salaires imposé aux Etats-Unis à la mi-août 1971 pour une durée de 90 jours entre dans ce type d'opération. La technique qui lui succède ressemble davantage à une politique des revenus dont l'objectif est de contenir la hausse générale des prix à 2% — 3% par an.

Au Canada, il est possible d'imaginer des circonstances particulières dans lesquelles le gouvernement fédéral estimerait qu'il est avantageux de recourir à des contrôles de courte durée. Cela pourrait se produire dans le cas d'une importante poussée d'inflation, soudaine et inattendue, qui trouverait sa source hors du Canada. Le seul but d'une telle opération serait alors de maintenir un certain contrôle jusqu'à ce que la politique monétaire, fiscale et les taux de change interviennent et corrigent ses erreurs. Là encore, il y aurait un grand danger d'une explosion des salaires et des prix dès que le contrôle serait levé et même avant ; pour limiter sensiblement celle-ci, il faudrait faire usage des autres politiques le plus rapidement possible. C'est avec beaucoup de réserve que nous envisageons tous ces types de contrôle. L'application générale de n'importe quel contrôle direct, même pour un temps limité, constitue en effet une intervention flagrante dans la liberté personnelle et économique des individus, dont le résultat ultime est extrêmement problématique. Quand, manifestement, les contrôles ne fonctionnent pas très bien — et c'est généralement le cas — il y a toujours des gens qui prétendent que la réponse, c'est plus de contrôle encore. Et il est possible que ces gens-là gagnent un jour la partie. Nous assisterions alors à une démonstration du fait qu'en temps de paix, les seuls types de contrôle qu'il est possible d'administrer pratiquement s'identifient avec une politique de gestion de l'économie brutale, stupide et insensible.

Ceux qui s'en trouvent particulièrement affectés sont autorisés alors à plaider leur cause.

Dès que les premiers cas difficiles seraient soulevés devant les autorités responsables du contrôle, le conflit entre l'acceptation par le public des contrôles en temps de paix et les réalités économiques apparaîtrait. L'économiste canadienne est très complexe, très dynamique et elle n'est pas sans faiblesses. L'équilibre des prix d'hier peut n'être plus vrai aujourd'hui. Bien sûr, si le nouveau prix du marché — qui reflète l'équilibre entre l'offre et la demande — est plus bas, tout ira bien. Mais s'il est plus élevé, il risque de toucher le plafond des prix. Les autorités chargées du contrôle cherchent alors à en connaître la cause mais elles devront tenir compte du public auquel il faudra bien expliquer pourquoi une exemption est accordée à « A » et non pas à « B ». Elles seront conscientes du fait que la multiplication des exemptions donnerait rapidement l'impression que tout le système de contrôle des prix est une farce. Elles auront donc tendance à être très sévères au sujet des exemptions.

Ces remarques montrent comment un régime de contrôles directs entraîne des distorsions économiques et incite à contourner la loi : la réduction de la dimension de la tablette de chocolat à 5 cents, pendant la guerre, illustre ce point, comme nous l'a rappelé plaisamment le Dr Raymond Saulnier. Des évactions plus directes se produisent d'ailleurs, dès que le marché noir s'intensifie. En temps de guerre, le rationnement, le contrôle des changes et la dénonciation « patriotique » des fraudeurs rend les déséquilibres supportables. Mais en temps de paix, toutes ces motivations sont absentes ou presque.

Après un certain temps, l'édifice des contrôles directs, appliqués en temps de guerre ou de paix, craque et se lézarde. On est amené à accorder quelques exemptions et le plafond des prix est crevé, le coût de la vie augmente, et tôt ou tard les salaires et les prix doivent être ajustés en conséquence. Dans les industries où les gains de productivité sont difficiles à obtenir, cela se traduit par des hausses de prix autorisées qui provoquent, à leur tour, un accroissement du coût de la vie, et ainsi de suite. En temps de paix, les salaires exigeront éventuellement, non pas seulement une prime pour le coût de la vie, mais une compensation supplémentaire pour leur contribution au progrès de la productivité, aggravant ainsi le problème du contrôle dans les industries incapables d'améliorer leur productivité de manière sensible. La dégradation du système s'accroissant, les autorités responsables du contrôle en arrivent à veiller de plus en plus à ce que celle-ci s'effectue de façon assez ordonnée, afin de leur garder, aux yeux du public, une certaine crédibilité. Et certains contrôleurs ne sont pas sans penser qu'il faudra abandonner, tôt ou tard, le bateau qui sombre.

Sur le seul plan pratique, nous ne croyons pas qu'un régime de contrôle bien préparé, de l'ampleur et la durée de celui de la dernière guerre mondiale, doté d'un appareil administratif aussi lourd, soit appli-

les seules forces qui s'exercent. Les contrôles du temps de guerre, les politiques de revenu du temps de paix et les nombreuses enquêtes sur la concurrence prouvent que les puissances qui s'exercent sur le marché s'étendent graduellement du haut vers le bas. Ce n'est pas non plus nécessairement une simple question de syndicat ou de dimension de l'entreprise. Un petit réseau de points de vente d'un service ou un syndicat de la construction en opération dans un marché régional limité peuvent exercer un contrôle beaucoup plus puissant sur les prix de vente, qu'un gros industriel d'envergure nationale qui fait face à une forte concurrence d'importations. Notons à cet égard qu'une partie disproportionnée des récentes hausses de prix, au Canada, provient de secteurs tels que les services et la construction, dans lesquels les petites entreprises sont très nombreuses.

Cela signifie que l'établissement d'un système de contrôles sélectifs qui s'appliqueraient à des secteurs où groupe d'individus ont une forte influence sur le marché, et non aux autres, serait une opération bien difficile. De nombreux économistes protesteraient probablement de manière véhémente. Mais le principal facteur qui, en dernière analyse, obligerait les pouvoirs publics à généraliser ou presque le système, serait son acceptation par le public. Obligatoire ou non, un régime de contrôle qui impose des contraintes au peuple pour des choses qu'il faisait librement auparavant, ne peut survivre efficacement en démocratie que s'il est accepté par le public dans son ensemble et que celui-ci croit en son équité. Ce qui paraît équitable à l'économiste ne l'est pas nécessairement au non-spécialiste. Là où le premier discerne une distinction subtile mais acceptable, le second n'y voit qu'une discrimination grossière. «A» arrive à s'en tirer tandis que «B» n'en a pas la possibilité. «Pourquoi lui et pas moi?»

Certains contrôles sélectifs ont duré assez longtemps mais leur efficacité ultime, du moins quand on tient compte de leurs principaux effets indirects, est douteuse. Le contrôle des loyers en fournit un bon exemple. Ce ne sont pas tellement les propriétaires seuls qui ont contourné ce système en ne s'y conformant pas; ce sont plutôt les propriétaires et d'autres investisseurs qui l'ont fait en étant contraints de dégrader leurs investissements du secteur du logement, et en le plaçant ailleurs. C'est pourquoi on constate dans certains pays un rapport constant entre le contrôle des loyers et la pénurie de logements; ce phénomène a été beaucoup plus courant dans ces pays qu'au Canada récemment.

Contrôles généraux

Si l'objectif des contrôles est d'empêcher le niveau général des prix de monter, l'acceptation du public oblige habituellement les pouvoirs publics à imposer un régime général de contrôle dès le départ. De plus, l'impossibilité pour l'administration de décider, parmi les millions de prix et de salaires individuels, lesquels sont justes et raisonnables, ou non, oblige presque invariablement les autorités à imposer, dès le début, un blocage général.

dicieuse, tout ce que peuvent faire les contrôles, c'est de comprimer pendant quelque temps la pression, puis c'est l'explosion.

Mais que peut-on faire dans une situation moins exceptionnelle? Pour que les contrôles, en temps de paix, aient un sens — et un nombre considérable d'économistes n'y trouvent aucune justification, quelles que soient les circonstances — il faudrait qu'ils soient utilisés contre une inflation résultant dans une bonne mesure du facteur «coût» et, de plus, que ce coût ait une relation importante avec les forces discrétionnaires du marché.

Nous ne pouvons pas, dans ce rapport, reprendre la grande controverse sur l'inflation causée par les coûts et l'inflation causée par la demande. Nous suggérons aux lecteurs qui s'y intéresseraient de se reporter aux mémoires et aux témoignages qui nous ont été présentés. Ils remarqueront, par exemple, l'extrême compétence et l'intelligence avec lesquelles le professeur Lipsey et d'autres témoins abordent la question suivante : quelle est la part de l'inflation attribuable aux salaires et à la hausse des prix subséquente décidée par les chefs d'entreprise?

De toute façon, l'emploi des contrôles en temps de paix ne se justifie-t-il que dans le cas où les pouvoirs publics accepteraient le diagnostic d'une inflation des coûts étroitement liée à l'exercice des lois du marché. Si, au contraire, une grande partie de l'inflation des coûts semble résulter de changements structurels ou de «goulots d'étranglement» — telle que la difficulté à transférer assez rapidement la main-d'œuvre et d'autres ressources d'une région à une autre pour satisfaire la demande croissante d'un secteur quelconque —, l'imposition de contrôles ne se justifierait plus guère. Il y a pire : ils ne seraient certainement pas assez raffinés et ils risqueraient de freiner les changements structurels et d'accroître le nombre de ces goulots.

Contrôles sélectifs

S'il y a une leçon à tirer de l'expérience des contrôles du temps de guerre, c'est qu'on ne peut pas espérer obtenir un haut degré de raffinement et de sensibilité d'un système de contrôles directs qui ne soit rien de plus qu'un geste. Pour d'importantes raisons d'administration et de relations publiques, et d'autres encore, un tel système devient vite arbitraire, général et brutal. Ce sont des considérations semblables à celles-ci qui expliquent le jugement que nous a exprimé le Dr John Young, président de la Commission des Prix et des Revenus, à savoir qu'une politique des revenus doit être également générale.

La plupart des individus préféreraient naturellement un régime de contrôles sélectifs qui ne s'appliqueraient pas à eux-mêmes mais seulement à quelques détenteurs de la puissance sur le marché. Mais c'est un rêve futile... aussi futile que la pensée de ceux qui croient que toute l'économie canadienne est dirigée, comme la mafia, par des ordres secrets émanant d'un petit groupe de personnages haut placés. Il existe, certes, d'importantes et troublantes concentrations de puissances sur le marché, mais ce ne sont pas

et nous n'aimons pas du tout la menace qu'elles impliquent pour la liberté personnelle et le dynamisme économique. Elles présentent un autre inconvénient sérieux, celui d'accaparer l'attention et l'énergie des gouvernements et du public, au détriment d'autres politiques anti-inflationnistes plus efficaces.

Il n'en reste pas moins que de nombreux Canadiens envisagent ce type de politiques plus favorablement que nous, comme en témoignent des sondages de l'opinion publique et diverses enquêtes. Nous désirons donc nous expliquer plus longuement sur ce sujet

CONTRÔLES DIRECTS DES PRIX ET DES SALAIRES

Les contrôles directs ayant été appliqués au Canada pendant la période de la seconde guerre mondiale, il s'impose de rappeler certains faits concernant cette expérience. Tout d'abord, il convient de souligner que l'affirmation selon laquelle « le contrôle des prix et des salaires a jugulé l'inflation pendant la guerre » est une grossière simplification qui induit en erreur. Les points suivants, tirés en partie du témoignage du Dr Arthur Smith, donnent une image plus exacte de la réalité :

(1) L'inflation n'a pas été totalement vaincue pendant la dernière guerre ; elle a été jugulée temporairement dans une large mesure, mais elle a rebondi après la guerre.

(2) Le contrôle des prix et des salaires a été appuyé, dans plusieurs domaines, par d'autres techniques de contrôles, tel que le contrôle des changes et le rationnement.

(3) Le contrôle des pressions inflationnistes a été exercé également, en grande partie, par une lourde imposition sans précédent et par la vente systématique et bien organisée des bons de la Victoire.

(4) L'une des fonctions du contrôle des prix et des salaires était psychologique et consistait à exercer un contrôle très apparent sur les profits ; on rendait ainsi le fardeau économique de la guerre plus acceptable au grand public.

(5) Une autre de ses fonctions était de restreindre au maximum les activités moins essentielles à l'économie de guerre ; on facilitait ainsi la mobilisation et l'utilisation des ressources du pays dans la production militaire.

Il est clair que le rôle qui a été suggéré aux contrôles directs pour remédier à l'inflation du temps de paix, au Canada, serait tout à fait différent. Utiliser les contrôles comme principal instrument contre une inflation causée surtout par un excès de la demande, c'est de toute évidence vouloir vivoter le couvercle d'une bouilloire qui finirait par sauter. Dans une situation comme celle-ci, ce sont les politiques monétaires, fiscales et le taux de change qu'il convient d'utiliser ; si l'on ne les emploie pas de manière ju-

les grands leviers d'une politique de stabilisation ne sont pas suffisants. On prétend que seule une plus forte intervention gouvernementale directe dans les mécanismes de décision privé permet de contrôler l'inflation de manière assez puissante et d'obtenir un écart acceptable entre les doubles objectifs du plein emploi et d'une stabilité relative des prix. Quels arguments peut-on avancer contre cette thèse ? L'un des plus importants est exprimé de manière caractéristique par le professeur Milton Friedman dans la citation suivante :

« L'étudiant de l'inflation est tenté de répondre aux exhortations de Washington : « J'ai déjà entendu cela ». Depuis l'époque de Dioclétien, et probablement bien avant, le souverain a toujours réagi de la même manière à la hausse des prix : en accusant les « profiteurs », en demandant aux chefs d'entreprise de manifester le sens de la responsabilité sociale en abaissant les prix auxquels ils vendent leur produit ou leur service, enfin, en essayant d'empêcher les prix de monter au moyen de mesures prohibitives légales ou de toute autre manière. Le résultat de toutes ces mesures a toujours été le même : un échec complet. L'inflation n'a été arrêtée que lorsqu'on a empêché le volume de la monnaie d'augmenter trop vite, et, bien plus, cette même médecine s'est avérée efficace, que d'autres mesures aient été prises ou non ».

De nombreux économistes seront d'accord avec M. Friedman quand il s'agit d'une inflation de grande ampleur, mais d'autres préféreront user d'un langage beaucoup plus qualifié pour discuter du type d'inflation que le Canada a connu depuis la seconde guerre mondiale.

Cependant, la déclaration du professeur Friedman a le mérite de nous rappeler deux choses. Premièrement, le fait que les contrôles directs et les politiques de revenu sont aussi vieux que la monnaie elle-même et beaucoup plus anciens que le contrôle délibéré de la masse monétaire exercé par les banques centrales pour réaliser de manière compréhensive les objectifs d'une stabilisation économique générale. Deuxièmement, le fait que tous les contrôles directs et toutes les politiques de revenu appliquées depuis longtemps dans le passé ont donné dans l'ensemble de bien piètres résultats. Ils ont eu la bien mauvaise habitude de laisser tomber ceux qui croyaient en eux au moment même où les pressions inflationnistes s'accroissent dangereusement. On les présente souvent comme l'arme ultime et fiable contre l'inflation, arme que les gouvernements peuvent toujours utiliser efficacement s'ils le désirent et s'ils l'osent. Mais les résultats montrent, au contraire, que telle n'est pas la réalité : en fait, la meilleure arme ultime contre l'inflation, et de loin, — celle qui réussit toujours quand les autres ont échoué, même si ce n'est pas sans entraîner des difficultés — c'est la politique monétaire.

On remarquera que comme la majorité des personnes qui ont témoigné devant nous, nous sommes très sceptiques à l'égard de la plupart des contrôles directs et des politiques de revenu. Nous ne les rejetons pas de manière absolue et, de fait, nous préconiserons un type très particulier de politique des revenus. Mais, d'une façon générale, nous ne croyons pas toutefois que ces politiques puissent fonctionner très bien pendant longtemps

CONTRÔLES, DIRECTIVES ET AUTRES POLITIQUES

Le phénomène de l'inflation peut être conçu et caractérisé de nombreuses manières. L'une de celles-ci — qui a toujours été populaire parce qu'elle fait de l'inflation, concept économique hermétique, un drame beaucoup plus personnel et humain — est de le concevoir comme un ensemble de décisions prises par de nombreux individus et des groupes restreints, décisions qui ont pour effet de faire monter les salaires et les prix.

Il convient de noter que toutes ces décisions n'ont pas nécessairement un effet dans le sens de la hausse, et qu'aucune décision concernant les salaires et les prix n'est complètement libre et prise sans contrainte. Toutes sortes de contraintes plus ou moins fortes se manifestent. Dans un marché très compétitif, les pressions exercées par la concurrence limitent étroitement la liberté d'action de ceux qui prennent ces décisions. Sur un marché moins concurrentiel, ce type de contrainte peut être moins grand. Toutefois, sur tous les marchés, l'action gouvernementale, quelle que soit sa forme, y compris celle des grands leviers d'une politique de stabilisation, impose d'importantes limites pratiques à la liberté de décision des dirigeants du secteur privé.

Vouloir imposer des contrôles directs, des directives ou une politique des revenus, — autant de méthodes qui appartiennent à la même famille que les instruments de politique économique — c'est demander au gouvernement d'intervenir auprès des dirigeants du secteur privé et de limiter plus étroitement et de façon plus spécifique leur liberté d'action. C'est affirmer que dans l'économie industrielle moderne, caractérisée par l'influence dominante de quelques groupes importants sur le marché et par l'inflation dont la cause, croit-on, tient davantage au coût qu'à l'effet immédiat ou retardé d'une pression excessive de la demande sur l'offre disponible,

régionales et l'amélioration de l'efficacité et de la souplesse de l'ensemble de l'économie. On trouvera dans les deux chapitres suivants certaines positions à ce sujet.

Conclusions et recommandations (VI)

1. Ceux qui élaborent les politiques canadiennes sont confrontés par un dilemme qui tient à une incompatibilité entre les objectifs de fort emploi et de stabilité raisonnable des prix de la politique économique.

2. On devrait reconnaître franchement l'existence de ce dilemme dans les politiques de stabilisation. Cet aveu servirait de base pour la mise au point d'une stratégie à long terme plus efficace de lutte contre l'inflation.

3. Notre objectif doit être le plein-emploi, mais vu l'existence d'un problème d'incompatibilité, l'élaboration de politiques efficaces requiert l'établissement d'objectifs opérationnels intermédiaires réalistes pour l'économie canadienne. Le gouvernement fédéral devrait s'engager à relancer l'économie de sa situation actuelle où le taux de chômage (désaisonnalisé) varie entre 6 et 7%, vers une situation où le chômage ne dépasse pas 4 à 4½%, et ce, dans un laps de temps raisonnable.

4. La politique de stabilisation économique devrait comporter des dispositions appropriées pour protéger les Canadiens qui sont affectés par la performance insatisfaisante de l'économie. En ce qui concerne les chômeurs, on devrait prévoir un régime d'assurance-chômage et un système d'assistance aux chômeurs adéquats — ce dernier pouvant finalement être développé dans le cadre de programmes plus généraux visant à assurer des revenus minima tout en maintenant des incitations au travail appropriées (voir le chapitre VII pour ce qui est de la protection des pensionnés contre l'inflation et d'autres garanties contre l'inflation.

5. Entre-temps, les recherches devraient être poursuivies en ce qui concerne les politiques régionale, de main-d'œuvre et autres politiques d'offre et de structure susceptibles de réduire à long terme le problème d'incompatibilité.

trait aux politiques sont précisément destinées à rendre plus proche le jour où de tels taux pourrout être adoptés comme objectif. Si nous avons néanmoins recommandé un taux de 4 à 4½ % à présent, c'est parce que, à notre avis, dans l'état actuel de l'économie canadienne, un objectif de cet ordre est l'un des plus susceptibles de permettre une amélioration significative de l'évolution du chômage *moyen*. Cela aurait après tout un petit côté « Alice au pays des merveilles » si l'on déployait de grands efforts à débattre sur les mérites relatifs d'objectifs de chômage de 3 et 4 % à un moment où le taux moyen réel est bien supérieur à 6 %. Il est avant tout primordial de s'éloigner immédiatement de ce niveau de 6 à 7 % et de ne pas y revenir. C'est ce qui nous inquiète quand nous considérons ce qui s'est produit dans l'économie canadienne à la suite des deux plus récentes expériences — au milieu des années '50 et à nouveau au milieu des années '60 — de taux de chômage aussi bas que 3½ %. Nous pensons que ni l'économie ni la politique n'ont suffisamment changé — quoique nous souhaitons que ce soit finalement le cas — pour réduire de manière considérable les risques de répétition — de retour à des taux de chômage de 6, 7 et même 8 %. C'est cette sorte de répétition que nous désirons tellement éviter et c'est là le fondement de notre objectif intermédiaire.

Nous pensons qu'il est très important de bien réaliser que, dans le monde tel qu'il est et étant donné la perméabilité de l'économie du Canada, il est vraisemblable que, dans le futur proche, la performance de l'économie canadienne — bien qu'elle puisse certainement être améliorée — serait probablement moins satisfaisante à certains égards que la plupart des Canadiens ne l'accepteraient à long terme. Nous attachons tout autant d'importance à ce que des dispositions adéquates et humaines soient prises pour ceux qui peuvent souffrir le plus de cette situation de fait.

Nous recommandons par conséquent que la politique de stabilisation économique du Canada comporte des mesures améliorées d'assistance aux chômeurs. Les modifications récentes du régime d'assurance-chômage sont un pas dans cette direction. On ne doit cependant pas oublier que tous les chômeurs n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage, et qu'un système d'assistance aux chômeurs est donc également nécessaire. Étant donné que l'étude et l'expérimentation de diverses formes de revenu garanti sont poursuivies au Canada et que l'on élabore des politiques pratiques visant à assurer des revenus minima tout en maintenant des incitations au travail appropriées, on peut espérer que la garantie et la portée de l'assistance aux chômeurs seront améliorées.

Nos efforts devraient également se porter sur les questions plus fondamentales et à plus long terme que sont la réduction du problème d'incompartibilité ainsi que la possibilité d'élaborer graduellement de meilleurs objectifs économiques et de réaliser une meilleure performance de l'économie, sur une base continue, en ce qui concerne l'emploi et les prix. Cette tâche devrait inclure des facteurs comme la réduction des disparités économiques

il semble parfaitement correct de les considérer comme des objectifs opérationnels aux fins de l'élaboration de stratégies à long terme telles que les politiques de main-d'œuvre et de développement régional. Pour l'horizon éloigné que visent en partie ces politiques, les normes du Conseil économique expriment le type d'économie vers lequel le Canada devrait se diriger.

Mais pour la période plus proche que concerne essentiellement une politique de stabilisation économique, nous sommes en présence d'un type d'économie différent. Et une saine gestion de cette économie exige, à notre avis, des objectifs opérationnels intermédiaires, en fonction desquels la politique peut être mieux organisée, coordonnée et expliquée au public. Nous avons remarqué avec le plus grand intérêt que les professeurs Reuber et Bodkin étaient prêts, sur la base d'une longue étude du problème d'incompatibilité, à recommander un objectif d'emploi intermédiaire (ou plus précisément une «cible» pour le taux de chômage) dans les termes suivants :

«Par conséquent, nous recommanderions que les pouvoirs publics fixent leurs regards sur une cible de 4 pour cent en moyenne au cours d'une période de deux à trois ans. Lorsque le chômage tend à être inférieur à ce niveau, on devrait appliquer des mesures restrictives, même si les prix sont lents à réagir aux pressions inflationnistes croissantes; et quand le chômage dépasse ce niveau, on devrait adopter des politiques expansionnistes, même si les prix s'élèvent à des taux comparables à ceux que l'on a connu pendant les dernières années '60.»

Nous sommes quelque peu plus circonspects que ces deux témoins quant à l'établissement d'un objectif d'emploi intermédiaire. Mais nous sommes d'accord sur le principe qu'un tel objectif est nécessaire — pour faciliter l'élaboration des budgets, de fort emploi, pour donner plus de force et de finalité à la politique de stabilisation et pour sortir l'économie canadienne de sa stagnation actuelle de manière plus décisive.

Nous recommandons donc que le gouvernement fédéral s'engage à s'efforcer, de manière avisée, de relancer l'économie canadienne vers une situation où le taux de chômage est de 4 à 4½%, et ce, dans une période raisonnable et approximativement spécifiée.

En faisant cette recommandation, nous sommes bien conscients du fait que certains jugeront notre objectif d'emploi trop faible alors que d'autres le trouveront trop élevé, à ceux qui pourraient penser qu'un taux de 5% environ serait plus sûr du point de vue des risques d'inflation encourus, nous ferions remarquer qu'un taux national de 5% signifierait, sur la base de l'expérience passée, des taux bien supérieurs à 6% au Québec et dans les provinces de l'Atlantique et que les difficultés rencontrées jusqu'ici dans la mise au point de politiques efficaces de réduction des disparités régionales ne permettent guère d'espérer que des variations régionales aussi considérables par rapport à la moyenne nationale de 5% ne se reproduiraient pas à brève échéance.

A ceux qui préféreraient un objectif d'emploi plus ambitieux — c'est-à-dire moins de 4% de chômage — nous concéderons que nous aussi préférons un chômage plus faible et que bon nombre de nos propositions ayant

lièrement réussi à chasser dans une large mesure l'inflation et les attentes inflationnistes et que la crainte que le Canada se dirige vers une nouvelle ère d'inflation accélérée et tenace — crainte largement éprouvée à la fin des années '40 et à nouveau à la fin des années '50 — s'est trouvée réduite par le comportement subéquent de l'économie. Mais on doit également remarquer que la victoire relative remportée contre l'inflation s'est avérée jusqu'ici un processus douloureux et prolongée et l'est encore en ce moment. Par conséquent, bien que nous nous méfions des recherches frénétiques et trompeuses en vue de découvrir des remèdes miraculeux, nous devons professer un grand respect pour les économistes qui explorent de manière méticuleuse et avisée les moyens possibles d'accélérer effectivement le processus d'extrémité sans encourir de coûts prohibitifs à d'autres égards.

Nous devons également rappeler que les États-Unis ont eux aussi connu des taux défavorables d'incompatibilité prix-emploi dans la période récente. Dans les conditions les plus favorables, une bonne partie de leur problème aurait assurément été « importée » par le Canada par les mécanismes de transmission habituels. Cependant, comme nous l'avons vu, les conditions des années '60 étaient très loin d'être des plus favorables. Si le taux de change avait été flottant (ou même si, dans le système de taux fixes, il n'y avait pas eu de plafond aux réserves officielles du Canada de 1963 à 1968), et si on avait pleinement utilisé la possibilité qui en résultait pour réaliser, par un dosage savant des politiques de stabilisation, un isolement partiel à l'égard de l'inflation, le problème d'incompatibilité n'aurait probablement pas été aussi grave au Canada.

OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

A présent toutefois, ce problème d'incompatibilité est encore très prononcé et nous devons d'en tenir compte relativement à notre opinion que la politique de stabilisation économique du Canada donnera de meilleurs résultats si elle se concentre plus particulièrement sur des objectifs opérationnels réalistes.

Les objectifs d'emploi et de prix établis par le Conseil économique — un taux d'emploi de 97 pour cent (donc un chômage de 3% et une hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation ne dépassant pas 1½% — restent apparemment des objectifs valables *pour le long terme*. De fait, le Conseil économique lui-même les considère comme des objectifs à long terme ambitieux. Étant donné qu'un certain montant minimal de chômage structurel, saisonnier et « frictionnel » à court terme est inévitable dans une économie comme celle du Canada ; qu'il existe certaines difficultés à ajuster les indices de prix pour tenir compte des changements de qualité ; et que peu d'économies modernes ont jamais réussi à éviter pour très longtemps au moins un léger mouvement des prix, les objectifs du Conseil économique requièrent une performance extrêmement élevée de l'économie. Néanmoins,

pour des raisons qui sont en partie relativement éphémères et fournissent peu de renseignements sur l'état profond de l'économie. Par exemple, la guerre des prix que se sont livrées les supermarchés à la fin de 1970 a eu sur l'indice des prix à la consommation des effets dont certains ne pouvaient qu'être de brève durée et, en fait, inverses dans une période ultérieure. De telles situations sont une des raisons pour lesquelles — en particulier dans un système économique caractérisé par l'existence de décalages significatifs — les articles de première page des journaux et les débats parlementaires qui attachent une importance excessive aux variations à très court terme des statistiques ne contribuent aucunement à améliorer la compréhension de l'économie par le public.

Mais le problème est manifestement plus qu'une simple illusion statistique à court terme. Certains ont suggéré que le développement du pouvoir des syndicats et des grandes sociétés sur le marché a aggravé l'incompatibilité prix-emploi. Nous nous étendrons plus longuement sur ce pouvoir sur le marché lors de l'étude subséquente des contrôles directs et des politiques de revenus ; mais, en autant que l'incompatibilité est concernée, cet argument se heurte à une difficulté majeure, à savoir qu'il n'existe guère de preuve statistique valable (par exemple dans les données relatives au nombre de travailleurs syndiqués et à la concentration industrielle) d'un *accroissement* substantiel de ce pouvoir au cours des quelques dix dernières années. Ledit pouvoir sur le marché existe assurément et il représente un sujet d'inquiétude très valable pour le public, mais il était déjà considérable en 1960-61, époque pour laquelle la plupart des données indiquent que l'incompatibilité était beaucoup moins aiguë.

Nous pensons plus juste d'accorder plus d'importance au phénomène des attentes mentionné précédemment — à la façon dont les attentes inflationnistes pourraient bien avoir tendance à se développer et à s'auto-entretenir au fur et à mesure que les hausses de prix qui affectent les gens dépassent un à deux pour cent par an. En d'autres termes, certaines de nos difficultés actuelles peuvent résulter du fait que, dans les années '60, une phase d'expansion relativement conventionnelle du cycle des affaires, renforcée par une sous-évaluation du taux de change, a connu une certaine surchauffe puis, au lieu de se transformer en récession, s'est étendue dans une période où les États-Unis — à cause du financement de la guerre du Vietnam — généraient de fortes pressions inflationnistes et où, en vertu du système des taux de change fixes, nombre de ces hausses de prix se transmettaient immédiatement au Canada.

Il semble qu'il existe un bon nombre de signes, récents et moins récents, indiquant que lorsque la durée de l'inflation s'étend de cette manière, les attentes inflationnistes et l'inflation elle-même peuvent malheureusement s'incruster quelque peu dans l'économie et devenir difficiles à l'extirper pendant un certain temps, même si, entre temps, l'économie s'est considérablement ralentie. Il est un peu réconfortant de remarquer que, finalement, on a régu-

à l'affirmation que notre lutte contre l'inflation sera longue et qu'elle sera menée à bien en tant que telle.

Pour être plus précis, il nous semble tout simplement réaliste d'anticiper que toute économie dont la croissance est forte et l'emploi élevé — telle que les Canadiens l'espèrent sûrement — sera confrontée à un problème d'inflation endémique et périodique — quelquefois relativement latent, quelquefois plus vigoureux. Le moyen de réduire ce problème est d'y veiller continuellement et surtout d'anticiper ses manifestations les plus graves au lieu de laisser la politique et l'économie tomber dans une série des « pièges » que sont les décalages. L'expérience a maintenant montré à l'évidence combien la stratégie « arrêt-marche » à court terme était coûteuse et relativement inefficace. Ou, pour reprendre notre analogie en termes militaires, il est vraisemblable que peu de batailles seront remportées dans la guerre contre l'inflation grâce à de sauvages charges de cavalerie vers le coucher du soleil : celles-ci ne seraient probablement guère plus que des moyens extrêmement coûteux de sauver l'honneur en des jours de défaite.

Nous voici ramenés encore une fois à l'idée générale d'une stratégie à plus long terme et mieux établie. En quoi une reconnaissance plus grande du problème de l'incompatibilité peut-elle aider à promouvoir une telle stratégie? D'abord, elle fournit au gouvernement — si celui-ci estime que la nouvelle stratégie et l'objectif à long terme du Conseil économique d'un chômage de 3% sont, pour quelque temps, incompatibles — une base plus solide pour s'engager publiquement (comme nous le lui recommanderons bientôt) vers un objectif de chômage intermédiaire différent. Ensuite, elle conduit le public à mieux accepter la nécessité de s'attaquer plus tôt à l'inflation et de renforcer les politiques à long terme telles que celles qui concernent la concurrence et la main-d'œuvre.

Nature défavorable de l'incompatibilité actuelle

Bien entendu, on peut aussi s'attendre à ce qu'une plus grande reconnaissance de l'incompatibilité conduise les Canadiens à se demander avec plus d'acuité pourquoi le taux d'incompatibilité qui existe actuellement dans l'économie semble si défavorable. En bref, pourquoi l'économie se trouve dans une situation où le chômage est supérieur en moyenne à 6% de la main-d'œuvre totale (taux désaisonnalisé) et où la hausse de l'indice des prix à la consommation dépasse 3% pour les douze derniers mois.

Nous avons reçu un grand nombre de témoignages qui portaient, d'une façon ou d'une autre, sur cette question. Bien que la plupart aient été riches en enseignements et très utiles, ils nous ont également laissé l'impression très nette qu'il s'agit là d'une énigme économique que l'on doit traiter avec la plus grande prudence.

Il faut d'abord dire que les taux de fluctuation des indicateurs économiques comme l'indice des prix à la consommation varient de mois en mois

On prétend également que la relation d'incompatibilité dépend du comportement des gens qui sont trappés par l'inflation et ne réagissent pas autant qu'ils le pourraient pour s'en protéger. D'où l'affirmation que, lorsque le voile de « l'illusion monétaire » a été dissipé par une inflation continue, le comportement des gens va se modifier et la courbe se trouvera radicalement transformée — peut-être deviendra-t-elle verticale. Sur ce point, l'opinion du professeur Johnson, basée sur un éventail étendu de recherches empiriques récentes, est que la relation à long terme est différente de celle que l'on observe à court terme, mais qu'elle implique néanmoins l'existence d'une incompatibilité.

Encore une fois nous trouvons au cœur d'un débat en cours, incomplètement résolu. Il semble clair que de nombreuses questions, principalement morales, se posent à propos de l'analyse de l'incompatibilité, et que le jour n'est pas proche où les politiques monétaire et fiscale seront élaborées directement à partir d'une courbe de Phillips. Il est fort possible que la relation d'incompatibilité soit un élément très variable (c'est, de fait, notre opinion, puisqu'un grand nombre de nos recommandations s'attachent essentiellement à essayer de la faire varier dans une direction favorable).

Néanmoins, il nous semble que par-delà les questions de laps de temps qui importent pour la politique monétaire et fiscale (y compris les décalages), le dilemme de politique très voisin de celui qu'implique l'analyse de l'incompatibilité correspond à la réalité présente du Canada. Ceci semble encore plus vrai si l'on considère les tendances économiques défavorables, mais que l'on ne peut repousser que partiellement, qui nous parviennent périodiquement de l'étranger. Qui plus est, à en juger par leurs paroles et par leurs actes au cours de la récente période de difficultés économiques, un nombre croissant de Canadiens estiment que l'incompatibilité existe effectivement ; ceci se traduit par le fait que tout effet défavorable des attentes qui aurait pu découler auparavant de paroles aussi nettes doit maintenant être considéré comme très affaibli. Le terme « incompatibilité » est devenu courant et le concept fait maintenant partie des conditions actuelles qui déterminent les attentes au Canada.

Comment réagir au problème des incompatibilités ?

Nous pensons que l'état des connaissances du public a atteint aujourd'hui un niveau tel, qu'une plus grande franchise à propos de l'incompatibilité à toutes les chances d'avoir des conséquences plus bénéfiques que défavorables sur les attentes et sur la performance de l'économie. Ceci inclut la lutte contre l'inflation. Nous ne voyons aucune loi selon laquelle la reconnaissance d'un problème de l'incompatibilité mène inéluctablement à l'affirmation que la seule chose à faire en ce qui concerne l'inflation au Canada est d'apprendre à vivre avec elle et à l'aimer. Selon nous, la reconnaissance de l'incompatibilité mène dans une toute autre direction, à savoir,

La courbe de Phillips

La thèse des incompatibilités s'appuie quelquefois sur la représentation graphique de la « courbe de Phillips ». Celle-ci indique la relation entre les variations de prix et les niveaux du chômage dans le passé. Les données relatives au chômage peuvent être comme ayant une double signification : elles sont une variable importante, fonction de la politique (un chômage faible étant une contrepartie évidente d'un emploi élevé) et un indicateur du « degré de pression » de la demande globale sur l'offre disponible, avec tout ce que cela implique pour les prix. On trouvera — à titre d'exemple uniquement — deux représentations de la courbe de Phillips dans les graphiques de la page 48 et 49.

On concevra aisément qu'une seule de ces courbes de Phillips, isolée dans un espace à deux dimensions, représente une réalité extrêmement simplifiée. Il existe de nombreux facteurs extérieurs à cet espace, telles que les tendances inflationnistes importées des États-Unis. Soit on considère, de manière artificielle, que ces facteurs sont constants, soit on leur affecte un rôle invisible qui fait « cadrer » la courbe avec les données. Point n'est besoin d'être économètre pour réaliser que les taux d'augmentation des prix au Canada ne sont pas seulement fonction de la stagnation ou de l'état de tension de l'ensemble de l'économie, tels qu'ils se reflètent dans le chômage ; ou que le niveau du chômage est, à son tour, affecté par bien d'autres facteurs, y compris peut-être par un effet de retour de la hausse des prix.

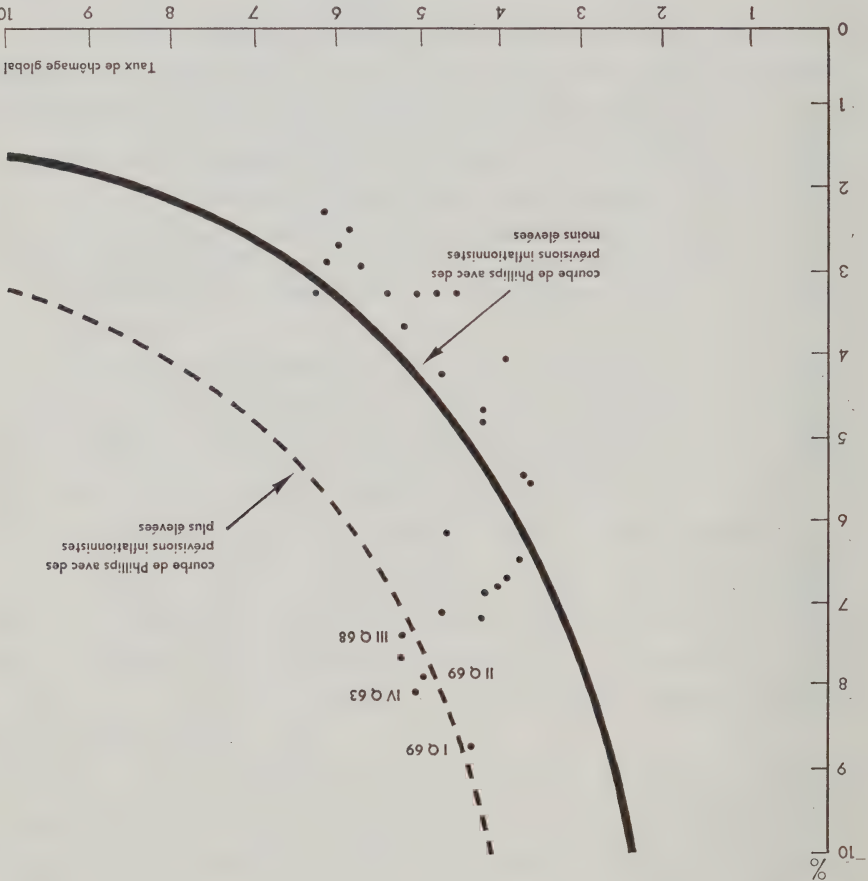
Les économistes et autres spécialistes des sciences sociales ont souvent recours à des simplifications aussi extrêmes : les courbes bien connues d'offres et de la demande que l'on trouve dans les manuels d'économie élémentaire en sont un autre exemple. On peut justifier leur utilisation, pas simplement parce qu'elles sont pratiques pour l'enseignement et la conception théorique, mais aussi parce que nombre d'entre elles constituent des instruments maniables de prévision. Elles permettent d'effectuer des prévisions assez valables car la petite fraction de la réalité économique qu'elles embrassent est la fraction qui concerne le plus l'aspect particulier que l'on cherche à prévoir.

Existe-t-il une incompatibilité ?

Mais la stabilité et le pouvoir prévisionnel de la relation d'incompatibilité (sans parler de sa signification précise) font l'objet d'une vive controverse entre les économistes. On fait valoir que de nombreux facteurs peuvent « faire glisser la courbe » : les changements structurels de l'économie, les variations du taux de change, les politiques de main-d'œuvre, les décalages, les attentes — même, et peut-être particulièrement, la souplesse ou la brutalité avec laquelle on applique les politiques monétaire et fiscale.

(2) Salaires et chômage, 1962-1969

Taux annuels de l'évolution de la rémunération horaire dans l'industrie *

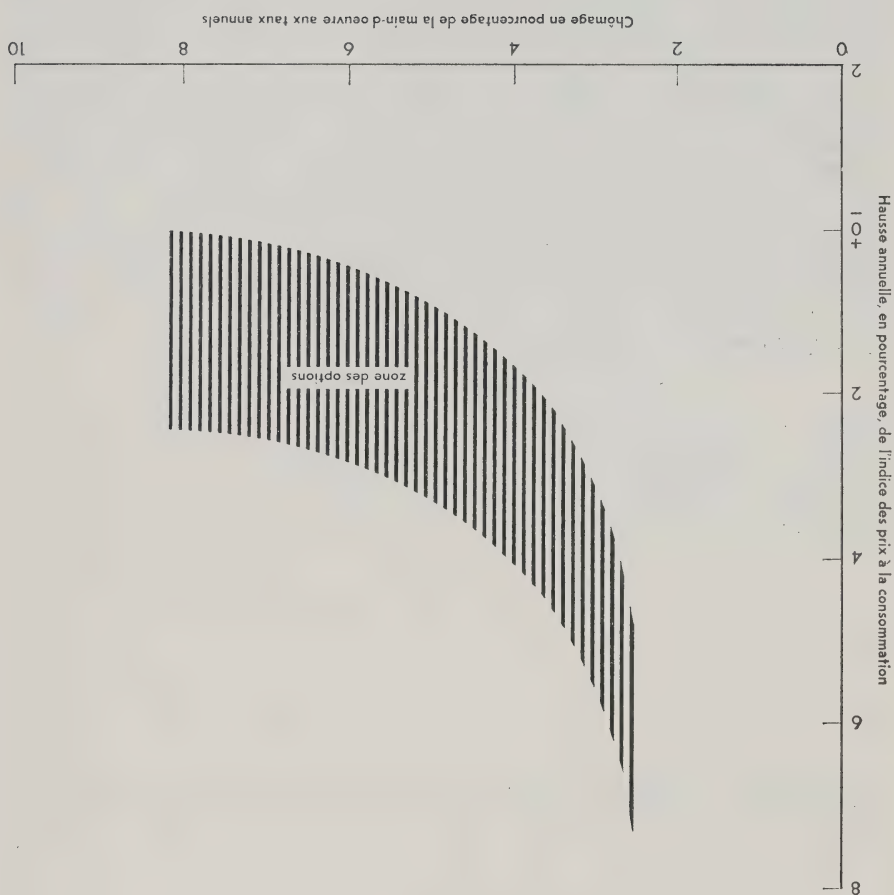


SOURCES: (1) Conseil économique du Canada, *Troisième exposé annuel*, Ottawa, 1966, p. 159. Les données de base du graphique sont tirées de l'étude spéciale du Conseil économique intitulée: *Price Stability and High Employment, The Options for Canada*, de G. L. Reuber, R. Bodkin, E. P. Bond et T. R. Robinson, Ottawa, 1966.

(2) Banque de la Nouvelle-Écosse, *Bulletin mensuel*, Toronto, septembre 1969.

COURBES ILLUSTRANT LES ZONES D'OPTION AU CANADA

(1) Prix et chômage, 1953-1965



Nous ne pourrions prétendre avoir effectué, même de manière générale, une étude complète des principaux instruments de la politique de stabilisation économique sans nous efforcer de savoir s'il existe dans l'économie canadienne une « incompatibilité » entre les objectifs d'emploi élevé et de stabilité des prix — et, le cas échéant, d'en déterminer la nature.

INCOMPATIBILITÉS

Ce problème controversé, dont les implications sur l'élaboration des politiques sont considérables, est apparu à maintes occasions au cours de nos audiences. L'incompatibilité peut se définir comme suit : la nécessité de diminuer sa part d'une chose souhaitable pour pouvoir augmenter sa part d'une autre chose. Au cœur de ce débat sur les incompatibilités, dans le cadre de la politique économique, gît l'idée que, au moins à présent, et peut-être pour longtemps dans le futur, les Canadiens ne peuvent pas réaliser, en pratique, une performance aussi élevée de l'économie qu'ils le désirent. Un choix s'imposerait, particulièrement en ce qui concerne les importants effets d'amplification des politiques monétaire et fiscale sur la demande globale. Si on accroît suffisamment la demande globale pour atteindre un niveau d'emploi satisfaisant, la croissance des prix sera trop forte. Si, d'un autre côté, on applique une politique restrictive dans le but de ralentir suffisamment l'économie pour supprimer l'essentiel de la hausse des prix, il y aura trop de chômage. Donc, la meilleure solution que l'on puisse obtenir à l'heure actuelle réside dans un compromis entre un emploi élevé et une stabilité raisonnable des prix.

5. Un autre problème important qui affecte la politique économique est celui des attentes psychologiques. Ceux qui élaborent les politiques ne peuvent pas empêcher les gens de prévoir le cours général de l'économie mais ils peuvent réduire leur tendance à se concentrer uniquement sur la prévision des mouvements à court terme de la politique économique.

6. Ceux qui élaborent les politiques devraient donc prêter une attention particulière aux attentes du public qu'engendrent leurs propres décisions. Si un changement à court terme de l'orientation de la politique est nécessaire, en raison d'une stratégie à long terme, il convient de l'expliquer de manière complète.

7. Le gouvernement fédéral devrait adopter le concept du budget de plein emploi afin d'assurer, de manière générale mais valable, une discipline et une protection pour une politique fiscale saine. L'utilisation de ce concept devrait se faire au moins en estimant toujours, dans la présentation des budgets, quelle serait la position du budget en cas d'emploi élevé et en analysant les raisons des variations des données estimées depuis la présentation précédente.

8. On ne peut imposer aucune règle simple, telle qu'une règle d'expansion de la masse monétaire, à la Banque du Canada. Mais celle-ci doit développer des techniques améliorées d'évaluation, de rapport et de comptabilité de ses opérations.

quate ; il faut du temps pour que cette politique exerce ses effets. Reconnaître ces décalages est essentiel à l'application des politiques monétaires, fiscales et des changes.

2. Les décalages rendent inefficace l'application brutale des politiques en vue de stabiliser l'économie.

3. Des recherches récentes indiquent que ces décalages sont encore plus longs et plus variables qu'on ne le pensait auparavant. La politique économique canadienne n'a pas tenu compte de manière appropriée de ces décalages. Et leur existence et leur importance ne sont pas suffisamment connues du Parlement et du public en général.

4. Nous recommandons les méthodes suivantes pour remédier aux décalages :

a) Des montants plus importants devraient être affectés à la recherche relative à ces problèmes de décalage et à la mise au point de statistiques de meilleure qualité et obtenues plus rapidement.

b) Les politiques devraient être suivies conformément aux trois règles des décalages:

Première règle : La politique ne devrait pas avoir pour but la correction de difficultés mineures de l'économie ; elle devrait surtout s'intéresser aux déviations importantes et prolongées de l'économie par rapport à sa courbe potentielle de croissance.

Deuxième règle : Afin que la politique soit opportune et efficace, elle doit souvent se baser sur une prévision à moyen terme complétée par un ensemble de probabilité plutôt que sur des certitudes absolues.

Troisième règle : Si une prévision à moyen terme et la politique qui s'y rapporte s'avèrent fausses, la logique des décalages exige que l'on procède à une prompte révision de la politique. Perdre un temps précieux à justifier les décisions antérieures n'est pas constructif.

c) On devrait rechercher de nouveaux instruments de politiques qui n'entraînent que des décalages de brève durée, tels que les méthodes anti-inflationnistes provisoires employées pour le contrôle des programmes de crédit renouvelables. Nous endossons, à cet égard, la pratique des mini-budgets.

d) Il convient de reconnaître que les instruments les plus puissants de gestion de l'économie dont dispose le gouvernement (les politiques monétaire, fiscale et des changes) sont affectés par de longs décalages et ne devraient donc pas être utilisés pour fournir des solutions instantanées à des problèmes instantanés. On ne devrait épargner aucun effort en vue de porter ce fait à la connaissance du public.

monétaire ne peut utiliser un seul signal, elle doit être libre afin de pouvoir réagir rapidement à des situations vraiment urgentes.

Pour toutes ces raisons, tout n'a pas encore été dit quant aux objectifs de présentation des motifs et de responsabilités énoncés par les monétaristes. Si on devait reconnaître qu'il est préférable que la Banque du Canada ne soit pas soumise à des règles simples de politique, la Banque devrait en retour se sentir obligée de développer des techniques améliorées d'évaluation, de rapport et de comptabilité de ses opérations. Elle satisferait ainsi par une autre voie la nécessité d'une présentation des motifs, dont l'absence actuelle est l'une des grandes causes du mécontentement qui ont entraîné la proposition de règles.

Surtout, ces techniques améliorées devraient être assorties de données chiffrées en plus grand nombre et de meilleure qualité. L'une des caractéristiques les plus significatives et les plus attrayantes de l'ensemble des règles proposées est qu'elles se fondent profondément sur des critères quantitatifs. Leurs données chiffrées ne sont peut-être pas exactes, mais l'idée de posséder certaines normes quantifiées qui sont réellement significatives et ne varient pas de manière troublante d'une année à l'autre semble fondamentalement saine. Des normes de qualité établies à des fins de présentation des motifs vis-à-vis du public pourraient s'avérer de grande valeur pour guider les décisions de la Banque elle-même.

Il est évident que tout le monde n'aime pas les chiffres, ou ne se laisse pas persuader par leur signification et que, en dernière analyse, la politique économique concerne des gens et non des statistiques. Mais dans un domaine des politiques où les divergences et les compromis sont inevitables, le bien-être de la population canadienne dépend, de manière cruciale, de questions quantitatives — combien de chômage, combien d'augmentation des prix, combien de conséquences aura au bout d'une certaine période une politique expansionniste ou restrictive. Ceci requiert inévitablement des objectifs quantifiés et des évaluations quantitatives des politiques qui visent ces objectifs, et ce, sur une base plus complète et plus systématique qu'aujourd'hui. Une amélioration considérable de la quantification peut assurément être impossible immédiatement : trop des données chiffrées actuellement disponibles sont trop vagues, et les difficultés, au niveau de la conception et de la technique, de les améliorer sont dans certains cas effarantes. Mais c'est cette orientation que l'on devrait imprimer à la comptabilité et au rapport des politiques. Bien que la Banque du Canada puisse être complimentée pour suivre déjà, dans une large mesure, cette voie, on devrait la presser d'accentuer encore ses efforts et ses progrès à cet égard.

Conclusions et recommandations (V)

1. Il faut du temps pour recueillir et interpréter des statistiques ; il faut du temps pour mettre en vigueur la politique qui constitue une réponse adé-

La fin véritable du budget de plein emploi, telle qu'on la trouve exposée de manière réaliste dans une étude récente de G. L. Bach, effectuée par la Brookings Institution et intitulée *Making Monetary and Fiscal Policy*, est de fournir une règle de conduite générale — une présomption que l'on peut outrepasser. Cette présomption remplacerait la règle traditionnelle et depuis longtemps abandonnée selon laquelle le budget devrait être en équilibre chaque année, quelle que soit la situation économique. Tout comme l'ancienne règle qui n'était pas en fait continuellement respectée, la nouvelle n'aurait aucun caractère absolu. Mais la nécessité de justifier publiquement les déviations, ou «dérégations» assurerait néanmoins une discipline utile. Entre autres choses, elle tendrait à protéger un peu mieux une politique fiscale saine contre certains des courants politiques inconstants et éphémères qui se manifestent inéluctablement de temps à autre.

Règles de politique monétaire

Pour ce qui est des règles possibles en matière de politique monétaire, le genre de règle proposé à cet égard correspond presque toujours aux thèses monétaristes : la banque centrale devrait accroître la masse monétaire à un taux spécifié en fonction de la croissance du PNB en termes réels. Le taux d'expansion de la masse monétaire ne serait pas nécessairement identique à celui du PNB, et la règle pourrait prévoir une gamme de taux autorisés. Mais la banque centrale ne pourrait pas déroger à cette règle sans obtenir de permission spéciale.

M. Rasminsky, en commentant ces propositions devant nous, a fait valoir qu'il faudrait d'abord choisir parmi plusieurs options possibles une définition adéquate de la masse monétaire, puis déterminer un taux de croissance approprié aux fins de stabilisation. Il ajouta que des tests élaborés des thèses monétaristes face aux réalités canadiennes ne fournissent aucune base pour un tel choix. (Il va sans dire que les monétaristes contestent cette affirmation).

Un autre argument contre une règle monétaire simple est que, même si une bonne règle pouvait être trouvée, la perméabilité de l'économie canadienne impliquerait tant de dérogations qu'il n'y aurait en fait plus de règle. Nous devons avouer que nous sommes très favorables à ce que les «réglementeurs» monétaires semblent s'efforcer de faire : réaliser une politique monétaire plus régulière et plus efficace, améliorer la «visibilité» et la compréhensibilité de la politique, et rendre ceux qui élaborent la politique, plus responsables devant le public. Nous pensons que les recommandations énoncées par ailleurs dans ce rapport sont entièrement dans l'esprit de ces objectifs. Nous devons cependant reconnaître avec regret que, l'état actuel de l'art de l'analyse et les conditions de l'économie canadienne ne permettent pas pour le moment de fonder ces objectifs dans des règles monétaires relativement simples. Selon les termes du Dr Okun, la politique

sont plus considérables que cela, et le concept du budget de plein emploi empêche un gouvernement de faire passer un déficit automatique pour une politique fiscale expansionniste appropriée. En même temps, ce concept fournit un bon argument contre ceux qui prétendent voir dans un déficit plus prononcé et plus « actif » un signe de gaspillage et de mauvaise gestion plutôt que de stabilisation économique délibérée.

Cette présentation des motifs a également des avantages en période d'emploi élevé et de « boom » inflationniste. Le concept du budget de plein emploi devient alors, entre autres choses, un moyen de résister à ceux qui préconisent que le gouvernement consacre ses revenus croissants à leurs programmes de dépense favoritis.

Le ministre des Finances nous a déclaré qu'il discernait quelques difficultés pratiques importantes dans l'application d'une règle de budgétarisation de plein emploi par le gouvernement fédéral du Canada et qu'il se demandait si ce concept serait particulièrement éclairant pour le public, ou utile de quelque autre manière.

Nous avons soigneusement examiné les vues du ministre à cet égard. Mais nous ne pouvons pas nous empêcher de remarquer aussi que le gouvernement de l'Ontario, tout comme le gouvernement fédéral des États-Unis, ont reconnu des vertus à ce concept et ont trouvé les moyens de l'adapter à leurs besoins. Il nous semble qu'une certaine adaptation assez souple du concept à la préparation des budgets du gouvernement fédéral du Canada s'avérerait également utile.

Nous recommandons par conséquent que le gouvernement fédéral adopte le concept des budgets de plein emploi, au moins en estimant toujours, dans la présentation des budgets, quelle serait la position du budget en cas d'emploi élevé et en analysant les raisons des variations des données estimées depuis la présentation précédente.

À notre avis, ceci laisserait largement assez de marge pour effectuer les modifications nécessaires de la situation fiscale — par exemple, dans des cas où l'évolution du marché des changes étrangers rend souhaitable une altération du « dosage » initial des politiques monétaires et fiscales. En même temps, cependant, l'utilisation du concept des budgets de plein emploi comme point de départ aurait l'avantage de faciliter la coordination entre la politique fiscale du gouvernement fédéral et celles des gouvernements provinciaux utilisant le même concept. Le gouvernement de l'Ontario a fortement insisté sur ce point.

La critique consistant à dire que le concept du budget de plein emploi ne résoud pas la totalité, ou même une grande partie, des problèmes que confrontent ceux qui élaborent la politique fiscale ne nous paraît pas correcte. Ce n'est pas la fin véritable et on peut prévoir que le ministère des Finances continuera d'avoir besoin des services à plein temps d'économètres et autres experts hautement qualifiés.

conception selon laquelle le silence perturbe moins les marchés et laisse plus de choix quant aux politiques, quoique valide dans certains cas, peut s'avérer fallacieuse dans d'autres situations. Si le silence fait naître dans le public trop d'anxiété et de nervosité au sujet de la future politique économique, il peut signifier la disparition de tout choix.

PROPOSITIONS DE RÈGLES DES POLITIQUES

En partie à cause des problèmes résultant des décalages et des attentes, certains économistes ont proposé que ceux qui décident les politiques fiscales et monétaire soient dépouillés d'une grande partie de leur pouvoir discrétionnaire actuel et tenus plutôt d'observer des règles d'action établies au préalable. La fonction de ces règles en serait une d'orientation et de prévention des motifs. C'est-à-dire qu'elles guideraient les décisions de ceux qui élaboreront les politiques tout en assurant au Parlement et au public en général un moyen plus immédiat de voir et de comprendre ce qui se passe.

Règles de politique fiscale

Dans le cas de la politique fiscale, on propose habituellement que les leviers fiscaux soient manipulés de manière à ce que, si l'économie avait un haut niveau d'emploi, le budget du gouvernement (mesuré sur la base des comptes nationaux) soit équilibré ou légèrement excédentaire. L'effet pratique de cette proposition serait normalement que, lorsque l'économie aurait un niveau d'emploi peu élevé, le budget serait largement déficitaire et la politique fiscale exercerait alors une influence expansionniste prononcée conduisant à un emploi élevé. Quand, au contraire, l'économie connaîtrait une telle expansion que l'on risquerait une situation de sur-emploi, le budget du gouvernement serait excédentaire et la politique fiscale aurait un effet restrictif.

On recommande de tels « budgets de plein emploi » pour plusieurs raisons. D'abord, on pense qu'ils tendraient à régulariser la politique fiscale, à décourager le « bricolage » à court terme et à garantir en tout temps l'existence d'un montant approximativement adéquat pour stimuler ou ralentir l'économie lorsque son évolution l'exige. En particulier, cette pratique résoudrait le problème du « frein fiscal » selon lequel, lorsque l'économie évolue vers une situation de haut niveau de l'emploi, sa progression peut être excessivement ralentie sous l'effet de « stabilisateurs automatiques » qui sont fonction du revenu, tels que l'impôt progressif sur le revenu et le Fonds d'assurance-chômage.

Mais cette règle est également recommandée pour des raisons de présentation des motifs. On peut donner un exemple de cette fonction dans le cas d'une récession assez sérieuse de l'économie. Dans une telle situation, il est vraisemblable que le gouvernement aura de toute façon un budget largement déficitaire, au moins à cause de l'action inverse des stabilisateurs économiques au fur et à mesure que la récession se développe. Mais les stimulants exigés

est que nombre des problèmes de politique tenant aux attentes et à la psychologie des marchés sont si complexes qu'on ne peut généralement pas les prévenir, mais que l'on doit laisser le soin à des spécialistes expérimentés d'y remédier lorsqu'elles se manifestent.

Comment remédier au problème des attentes ?

Un grand nombre de témoins hautement qualifiés nous ont fait part de leurs opinions relatives aux décalages et aux attentes. Sur la base de tous ces témoignages, nous sommes en mesure de proposer une notion élémentaire mais importante : les attentes que ceux qui élaborent les politiques peuvent le mieux contrôler, et qui méritent donc probablement leur plus grande et plus prompt attention, sont celles qu'engendrent leurs propres décisions. Point n'est besoin de dire que tout responsable de l'élaboration de politiques digne de ce nom considère très soigneusement l'effet probable de *chacune* de ses décisions sur les attentes du public. Ce que nous recommandons vivement, toutefois, c'est que la Banque du Canada et les gouvernements étudient de plus près comment des types ou des séries de décisions peuvent, au fil du temps, faire naître des types d'attentes qui ont des effets perturbateurs sur l'économie. Des modifications trop brusques, trop nerveuses et réactives des politiques au cours d'une période peuvent ébranler les bases à long terme de la psychologie du marché et du public en général d'une manière qui reviendra plus tard hanter le responsable de la politique en diverses occasions. Il peut découvrir que les milieux financiers se sont tellement concentrés sur les prévisions de ses décisions, au lieu de chercher à prévoir le cours général de l'économie, que sa propre marge de décision s'en est trouvée en fait réduite.

On pourrait considérer cette recommandation comme un supplément à la « première règle des décalages » qui consiste à ignorer les difficultés économiques mineures et à s'attacher plutôt à conserver autant que possible une stratégie relativement établie quant à la détermination des politiques. Comme les fonctionnaires qui ont témoigné devant nous l'ont souligné, certains événements contraignent à dévier de cette stratégie. Des épisodes de l'importance de l'affaire d'Atlantic Acceptance, ou certaines des répercussions de la politique de la balance des paiements américaine qui affectent périodiquement le Canada, imposaient assurément des changements dans l'orientation des politiques canadiennes. Mais, en règle générale, dans le futur, avant d'autoriser toute déviation susceptible de causer des fluctuations perturbatrices de la masse monétaire ou de quelque autre grand indicateur économique que les gens surveillent, on devrait se demander avec plus d'acuité que dans le passé si cette mesure est vraiment nécessaire. Si la réponse est affirmative, il conviendrait alors de considérer plus soigneusement que dans le passé si une explication publique franche et complète de son but et de sa nature « déviationniste » (en tant que cela puisse être prévu) ne ferait pas plus de bien que de mal au point de vue des anticipations. La

un observateur perspicace et impartial qui examinerait la performance de l'économie canadienne au cours des vingt dernières années (telle qu'elle est exposée, par exemple, dans les graphiques de l'appendice 1 du présent rapport). On peut supposer que, sur la seule base de l'expérience passée, il formulerait un certain nombre d'anticipations. L'une d'elles concernerait certainement l'inflation rampante — quelquefois faible, quelquefois élevée. D'un autre côté, il semble très improbable que notre observateur prévoirait une inflation sans limites ni contrôle. L'expérience lui montrerait que, si la politique canadienne a été parfois en retard dans sa lutte contre l'inflation, elle est toujours devenue finalement considérable, et que la performance à long terme de la stabilité des prix au Canada a été l'une des meilleures du monde.

Au contraire, l'expérience des vingt dernières années montrerait que l'on a beaucoup moins bien réussi à maintenir la hausse de l'emploi proche du taux d'augmentation parfois très rapide de la main-d'œuvre, afin d'éviter des situations périodiques de chômage. À cet égard, si notre observateur était lié de quelque manière à une industrie fortement «cyclique», il pourrait prôner de manière très persuasive que l'on suive dans le futur la règle selon laquelle il faut battre le fer quand il est chaud. Si par exemple, il était un ouvrier de la construction, il pourrait avoir un penchant regrettable mais compréhensible à solliciter de substantielles hausses de salaire aussi longtemps qu'il en reçoit encore un.

Pour changer un peu notre exemple, si l'observateur était un importeur tant emprunteur sur les marchés financiers, il se montrerait probablement plus intéressé par les variations de la masse monétaire et d'autres indicateurs étroitement liés à la politique monétaire. Constatant le taux élevé de la croissance de la masse monétaire au cours de la période très récente, il pourrait être conduit par ses recherches historiques à s'inquiéter de ce que cela augure en termes d'inflation future — mais également à s'inquiéter de l'attitude qu'adopteraient la Banque du Canada et d'autres individus sur les marchés financiers à cet égard, ainsi que de ce qui pourrait advenir du coût et de la disponibilité du crédit une fois terminée la phase d'expansion rapide de la masse monétaire. Sa conclusion pourrait être qu'il est plus avantageux pour lui d'emprunter maintenant que dans le futur. Et si un nombre suffisant d'autres emprunteurs arrive à la même conclusion, cela peut se traduire par une hausse des taux d'intérêt à long terme. Pourtant, cette situation pourrait être interprétée par de nombreux experts financiers comme traduisant en grande partie le fait que des *prêteurs* demandent un taux d'intérêt plus élevé afin de se protéger contre l'inflation.

Cet exemple très simpliste nous servira à illustrer deux points. D'abord, que ce que l'on considère souvent comme des anticipations du cours de l'économie sont parfois, en réalité, des attentes plus complexes et plus confuses qui ne concernent pas simplement la performance future de l'économie mais également la manière dont les politiques y réagiront. Le second point

attentes des gens quant aux événements économiques futurs — particulièrement leurs diverses anticipations au sujet de l'inflation — ont rendu encore plus incertaines la promptitude et l'ampleur de leur réaction éventuelle à des changements présents de la politique économique. Dans certains cas, l'orientation même de leurs réactions, comme la durée des décalages dans le temps, est apparemment devenue plus incertaine.

On décèle quelque peu les sentiments de frustration que cette situation a fait naître chez ceux qui élaborent les politiques dans le passage suivant du mémoire que le ministère des Finances a soumis à notre Comité.

« Ces attentes, que l'on trouve à tous les niveaux de l'économie, ne sont pas inexorablement définies par les expériences passées. Elles traduisent un état d'esprit qui, à l'image du ciel des nuits nordiques, est quelquefois sombre, quelquefois embrasé et quelquefois luisant, mais jamais prévisible. Pourtant l'évolution de l'économie, qu'elle soit vigoureuse ou lente, est dictée par cet état d'esprit. L'action du gouvernement peut affecter — et c'est le cas — cet état d'esprit et les attentes, mais souvent de manière imprévisible. »

Comme le laisse penser ce passage, il serait stupide d'essayer d'établir des règles générales pour traiter nombre des manifestations les plus ésoétriques de la psychologie des attentes auxquelles ceux qui élaborent les politiques peuvent se trouver confrontés. En même temps cependant, des principes de psychologie très anciens et très simples continueront probablement de s'avérer utiles. L'expérience fournit encore des enseignements ; les gens ont encore de la mémoire. Il semble plausible que les événements économiques passés tendent encore à influencer les attentes économiques futures (et donc le comportement économique actuel) avec une intensité qui varie en partie selon deux facteurs : l'ampleur et l'impact des événements passés d'une part, leur ancienneté d'autre part.

Il semble donc au moins plausible de supposer que si les attentes inflationnistes au cours de la période 1971 ont constitué un phénomène plus marqué et un problème plus délicat du point de vue de la politique qu'au début des années '60, une raison en est simplement que l'inflation a été assez forte dans la période récente et que les Canadiens ont progressivement oublié leur dernière expérience majeure de stabilité relative des prix, au cours des années '50. Ils ont encore plus oublié, bien entendu, le traumatisme anti-inflationniste de la crise de 1929 et du début des années '30. Et, étant donné que les attentes inflationnistes conduisent parfois les gens à agir de manière inflationniste, les attentes ont pu dans une certaine mesure se nourrir d'elles-mêmes, perturbant les participations des responsables de l'élaboration des politiques quant à la proximité et à l'ampleur de l'effet de modération exercé par le ralentissement récent de l'économie canadienne sur les hausses de salaires et de prix.

En égard à ce problème des anticipations de hausses de prix, il conviendrait de ne pas oublier que le comportement économique est aussi influencé par des attentes relatives à d'autres facteurs — le chômage et la récession, par exemple, ou l'aspect futur de la politique monétaire. Imaginons

politique la possibilité d'évoluer promptement chaque fois que c'est nécessaire.

Nous recommandons vivement que l'on poursuive également des recherches poussées en vue de mettre au point des instruments de politiques dont l'action soit relativement rapide — qui entraînent des décalages de courte durée. Un tel instrument de lutte contre des hausses inattendues de l'inflation pourrait être une version adaptée aux conditions actuelles des contrôles du crédit à la consommation. Ceux-ci ont déjà été utilisés au Canada dans le passé, mais le développement rapide et récent des programmes de crédit renouvelables laisse penser qu'il existe peut-être des moyens de juguler — dans une certaine mesure — à court terme une grave poussée de l'inflation.

3. L'information du public sur les décalages

Il conviendrait toutefois de ne pas exagérer ces possibilités. Les décalages qui affectent les principaux instruments de la politique de stabilisation économique subsisteront et il reste donc nécessaire de développer la connaissance du Parlement et du public en général quant à ces phénomènes. Les plaidoyers en faveur d'une meilleure information du public ne sont parfois guère plus que de vagues généralités mais, dans le cas qui nous intéresse, cette information est absolument cruciale pour la solution de l'aspect politique du problème des décalages. Les gouvernements, les économistes et les media d'information peuvent rendre au public un grand service en ne laissant passer aucune occasion de faire connaître le fait qu'il existe un temps-mort entre la mise en vigueur d'une politique et le moment où elle agit. Plus ce fait sera connu et pris en considération, plus l'exigence induite — et sa satisfaction — de solutions gouvernementales instantanées à des problèmes économiques instantanés sera désapprouvée et vue pour ce qu'elle est : au mieux, une perte et, au pire, un dangereux facteur de perte de productivité.

Nous recommandons donc que les gouvernements, tout en recherchant des instruments nouveaux et à effet plus rapide pour leur politique de stabilisation économique, reconnaissent et propagent néanmoins le fait — et agissent en conséquence — que les plus puissants instruments dont ils disposent sont toujours les politiques monétaires, fiscale et des changes, et que celles-ci sont sujettes à des décalages considérables.

ATTENTES

Le problème des attentes que l'on a récemment confronté en matière de politique économique est à certains égards une partie du problème des décalages. Ceci peut paraître a priori contradictoire puisque une attente, ou anticipation, est essentiellement une *prévision* de l'événement. Mais, selon une opinion répandue, ce qui s'est produit est que les fluctuations dans les

ampleur et contraindre finalement le gouvernement à agir en force, mais trop tard, ce qui peut entraîner l'apparition d'un autre déséquilibre important dans l'autre sens. Même si les gouvernements renoncent à agir à court terme, notre seconde règle des décalages s'applique : « Afin que la politique soit opportune et efficace, elle doit souvent se baser sur une prévision à moyen terme complétée par un ensemble de probabilités plutôt que sur des certitudes absolues. »

Difficile à observer à certains points de vue, cette règle l'est moins à d'autres égards. Lorsque la performance de l'économie est nettement inférieure à son taux de croissance potentiel, plongée dans un marasme de stagnation et de chômage dont il sera très long de la dégager, il y a peu de risque que des mesures considérables de relance s'avèrent inopportunes (malgré qu'un grave problème d'attentes inflationnistes persistantes et, dans une certaine mesure, auto-entretenues puisse subsister d'une période antérieure). Mais quand la reprise est déjà entamée — comme dans les années 1964-65 par exemple, avec une baisse du chômage et encore peu de signes patents de pressions inflationnistes sérieuses — l'observation de la règle peut s'avérer alors une expérience beaucoup plus délicate. Il faut des qualités d'homme d'Etat peu communes pour voir au-delà de la satisfaction du moment et percevoir qu'une décision prudente et non excessivement difficile prise à ce moment peut réduire les risques d'inflation et, à plus longue échéance, de politiques anti-inflationnistes considérables, inopportunes et créatrices de chômage.

C — Troisième règle des décalages

La règle consistant à ignorer les difficultés mineures de l'économie écarterait certaines mesures adoptées dans le passé mais ne rendrait pas nécessairement rares les changements de politique, au moins pendant certaines périodes. Si certains événements économiques actuels sont apparemment sans conséquence à long terme, ce n'est pas le cas pour d'autres et il peut s'avérer nécessaire d'effectuer des modifications profondes et justifiables des hypothèses relatives aux perspectives à moyen terme de l'économie canadienne. Dans ces conditions, on ne devrait éprouver aucun embarras à modifier la politique. D'où notre troisième règle des décalages : « Si une prévision à moyen terme et la politique qui s'y rapporte s'avèrent fausses, la logique des décalages exige que l'on procède à une prompte révision de la politique. Perdre un temps précieux à justifier les décisions antérieures n'est pas constructif. »

D — Politiques dont l'application entraîne des décalages de courte durée

Pour cette raison, nous sommes favorables à la pratique assez nouvelle des mini-budgets, établis dans le courant de l'année budgétaire. Cela ne va pas sans certaines craintes, car nous réalisons les tentatives ainsi offertes à la « mise au point » et au « bricolage » erronés. Mais ce risque nous semble moins important que l'attrait de pouvoir donner à la

une large mesure un problème d'information politique et publique, et cet aspect aura une influence décisive quant à sa solution finale.

De quels remèdes disposons-nous pour corriger les décalages ?

1. La recherche et les statistiques

La recherche est le remède le plus facile à prescrire, à n'importe quelle dose en termes généraux. Des moyens financiers suffisants, de la détermination et le refus de se laisser décourager par des échecs et des déceptions répétées, sont absolument nécessaires. Des recherches doivent être poursuivies par le gouvernement et par des organismes qui lui sont extérieurs. Tous ceux qui participent à la recherche doivent se livrer à un franc dialogue public et à un échange d'informations généraux.

Entre-temps, aussi déplorable que soit l'insuffisance de l'information, on doit continuer à façonner des politiques. A cet égard, le développement de statistiques économiques de meilleure qualité et obtenues plus rapidement peut être d'un grand secours et nous le recommandons vivement.

2. La prise des décisions par le gouvernement

En outre, il est peut-être encore plus important de tirer des conclusions logiques de l'existence de décalages dans l'application des politiques, qui sont longs et dont les variations ne peuvent être prévues.

A — *Première règle des décalages*

Il a été fréquemment souligné, notamment par le Conseil économique, que du fait des décalages, toute tentative en vue de corriger des déséquilibres mineurs de l'activité économique générale ne peut que manquer son but ou aggraver la situation. Cette conclusion nous semble valable et nous en ferons notre première règle des décalages. « La politique devrait surtout s'intéresser aux déviations importantes et prolongées de l'économie par rapport à sa courbe potentielle de croissance. »

B — *Deuxième règle des décalages*

Mais il est également vital de ne pas déduire d'une conclusion valable des corollaires incorrects. Par exemple, il ne serait pas correct de prétendre que, puisque la politique ne doit en aucun cas s'attaquer aux difficultés mineures mais seulement aux déséquilibres majeurs, elle ne devrait jamais changer aussi longtemps que l'existence d'un tel déséquilibre majeur n'a pas été clairement et indubitablement établie. Dans certaines circonstances, une telle attitude pourrait se traduire par l'aggravation du problème des décalages. Pendant que le débat fait rage sur le point de savoir si l'on est en présence d'une difficulté mineure ou d'un déséquilibre majeur, celui-ci peut prendre une réelle

ils achètent une maison), qui constitue leur réaction à long terme. Au niveau des sociétés, on retrouve quelque peu cette réaction en plusieurs phases.

Pourquoi les décalages sont-ils un problème?

Rien de tout ceci n'est nouveau; on en connaît l'essentiel depuis des années. Pourquoi alors y attachons-nous tant d'importance ? Il existe trois principales raisons :

- (1) Les résultats de recherches récentes ; tels qu'ils ont été rapportés à nos audiences ou en d'autres lieux, peuvent être plus longs et plus variables — et donc plus difficiles à prévoir et incommodes pour ceux qui élaborent les politiques — qu'on ne les supposait auparavant ;
- (2) Quoique la politique économique récente du Canada ait fait plus grand cas des décalages, elle n'a apparemment pas encore pris suffisamment en compte ce phénomène ; et
- (3) L'existence et l'importance des décalages n'est pas aussi bien connue du Parlement et du public en général qu'elle devrait l'être, en partie parce que le processus politique et les règles conventionnelles de la vie parlementaire conduisent à camoufler la question et à presser plutôt les gouvernements de faire sortir d'un chapeau de magicien des solutions instantanées à des problèmes instantanés.

Pour être plus précis à ce sujet, on peut remarquer que, quoique les partis d'opposition au Parlement s'efforcent vraiment d'étudier le futur de l'économie et d'en éclairer les points sombres, ils se sentent manifestement plus à l'aise pour parler de la manière dont l'inflation, ou le chômage, ou les deux, sont *actuellement préjudiciables* aux Canadiens. De telles critiques, en particulier lorsqu'elles sont renforcées par des preuves objectives et par les avertissements amicaux de rassemblements d'assemblées et d'individus du parti au pouvoir, peuvent exercer une très forte influence sur les gouvernements. Ceux-ci sont alors tentés d'y répondre par le lancement de séries de mesures prétendument destinées à relancer l'économie dans des délais très rapides. Mais il se peut en vérité que seule une reprise limitée soit possible. Pis encore, la reprise néanmoins proposée peut exercer des effets défavorables par la suite alors que la situation de l'économie s'est modifiée. Bien qu'ils soient conscients de ceci, il se peut que les gouvernements subissent des pressions politiques si fortes qu'ils ne peuvent pas ne pas annoncer quelque changement apparemment décisif de la politique.

Nous sommes donc ici en présence d'un problème grave et complexe. Il s'agit en partie d'un problème d'analyse économique et un défi pour la recherche économique et en partie d'un problème de structure institutionnelle du processus de prise des décisions gouvernementales. Mais c'est aussi dans

coup plus tard, avec des effets additionnels décroissants qui s'étendent encore plus loin dans le futur. Les économistes calculent souvent l'impact global de ces effets prévus, répartis à travers le temps. Ils peuvent ainsi dire à quelle date future la mesure décidée aura, selon eux, atteint la moitié de son impact global estimé. D'après les résultats de modèles économétriques, il n'est pas rare que la période nécessaire pour atteindre cette proportion de 50% de l'impact de changements de la politique fiscale et monétaire puisse s'exprimer en années.

Une conséquence vitale des résultats des recherches relatives aux décalages est que, si la politique suit un schéma fixe et traditionnel — on attend des preuves claires et précises de la difficulté, puis on prend encore bien du temps avant d'agir — il est très vraisemblable qu'elle sera souvent trop en retard pour avoir des effets bénéfiques et qu'elle peut, en fait, envenimer la situation. Par exemple, en relançant une économie qui vient de subir monter plus ou moins le chômage dans un nouveau « boom » qu'il faudra restreindre; ou, à l'inverse, en administrant des potions anti-inflationnistes à une société qui est déjà en état d'être relancée.

LES RAISONS DES DÉCALAGES

Bien que l'évaluation et la prévision des décalages constituent l'un des problèmes les plus difficiles que confrontent ceux qui élaborent les politiques économiques, certaines au moins de leurs causes n'ont rien de particulièrement mystérieux. Des raisons d'ordre statistique, des raisons d'ordre institutionnel et des raisons tenant au comportement individuel de l'homme, jouent toutes un certain rôle à cet égard :

1. Des statistiques comme celles de l'enquête sur la main-d'œuvre sont longues à collecter, à préparer et à interpréter. Elles ne fournissent donc, au sens strict, que des informations sur le passé.
2. Le gouvernement démocratique est l'une des institutions les plus louables de l'humanité, mais on l'admire surtout pour des raisons autres que la promptitude de ses décisions, qui n'est pas toujours son *point fort*.

3. Quant aux individus — les contribuables, épargnants, emprunteurs et consommateurs dont on espère que la politique altèrera le comportement — leurs affaires financières sont suffisamment compliquées et leur scepticisme — quant à la pérennité des changements économiques — basé sur l'expérience — est suffisamment fort pour que leur réaction soit une sorte de « quitta-ou-double ». C'est-à-dire qu'ils peuvent d'abord réagir d'une manière puis s'ils deviennent convaincus que le changement dans leurs conditions va devenir permanent, ils peuvent agir de la façon la plus élaborée et nécessitant le plus de temps (par exemple,

DÉCALAGES, ATTENTES ET RÈGLES

LES DÉCALAGES DANS LE TEMPS

Pour un pianiste de concert, le premier contact avec des grandes orgues d'église peut s'avérer une expérience des plus troublantes. Habitué au piano, il s'installe au clavier de l'orgue qui, bien que plus complexe, lui est quasiment familier, et joue une ou deux notes. Rien ne se produit. Pensant que les touches d'arrêt n'ont peut-être pas été mises en position de fonctionnement, il s'apprête à y remédier. A ce moment, une explosion sonore retentit derrière lui, le jetant presque à bas de son siège. Il vient d'apprendre que les mécanismes complexes sont parfois sujets à des décalages dans le temps.

Les trois principaux instruments de la stabilisation économique sont aussi possédés par de nombreux démons que sont ces décalages dans le temps. Dans leur cas, il est beaucoup plus difficile de les prévoir et d'en tenir compte que s'il s'agissait d'instruments de musique.

Entre un changement défavorable dans le cours de l'économie (par exemple, un ralentissement de la croissance et une hausse du chômage) et la réception d'un signal précis indiquant que quelque chose ne va pas, un certain délai s'écoule. Entre la réception dudit signal et la mise en vigueur de la décision d'utiliser quelque instrument de la politique, un autre délai s'écoule. Et finalement, il y a encore un laps de temps supplémentaire entre la mise en vigueur de la décision et le moment de son impact maximum sur l'économie.

En égard à cette dernière phase, on pense que de nombreux décalages sont « étalés ». C'est-à-dire que la politique peut avoir très rapidement de légères conséquences, mais que l'impact majeur ne se produit que beau-

retrouver au moins une partie du chemin parcouru. De même, si le taux est resté assez stable mais que des modifications d'autres conditions économiques l'ont rendu très inapproprié, il est probable qu'on aura recours à la politique monétaire comme principal moyen d'ajustement. Grâce à la sensibilité des marchés monétaires, ce processus d'ajustement immédiat du taux n'est apparemment sujet qu'à des décalages de temps relativement courts.

Nous avons mentionné précédemment le lien entre les politiques monétaire et fiscale qui tient à la gestion de la dette, ainsi que la nécessité d'une coordination étroite des politiques et d'un accord de base entre le ministère des Finances et la Banque du Canada quant aux objectifs poursuivis. Lorsque l'on étudie les questions de taux de change, le besoin de coordination et la complexité de la détermination du « dosage » correct des deux politiques deviennent encore plus prononcés.

Conclusions et recommandations (IV)

1. Tous les efforts possibles devraient être fait pour conserver au Canada un taux de change flottant. Un taux, qui plus est, qui puisse fluctuer par rapport au dollar américain comme par rapport aux autres devises.

2. Le taux de change flottant fournit à la politique de stabilisation économique canadienne un moyen d'ajustement supplémentaire très précieux. Il fournit un moyen de s'assurer d'un degré d'isolation, modeste et partiel mais néanmoins bienvenu, vis-à-vis des événements défavorables, survenant dans d'autres pays.

3. Un taux flottant ne résout pas le problème économique fondamental des besoins illimités et des ressources limitées ; il ne constitue pas un blanc-seing autorisant l'inflation, l'exportation du chômage ou, d'une autre manière, la gestion de l'économie canadienne comme si le reste du monde n'existait pas. Il ne peut pas se traduire par un climat économique qui soit totalement indépendant de la situation à l'étranger. Cependant, il peut, dans une certaine mesure, aider à réduire l'inflation importée d'autres pays et étendre ainsi la possibilité pour ceux qui élaborent les politiques canadiennes de s'attaquer à des problèmes économiques nationaux.

4. Il ne serait ni réaliste ni désirable de la part de ceux qui élaborent les politiques canadiennes d'adopter une attitude de détachement complet à l'égard du niveau du taux de change, même lorsque celui-ci est flottant. Dans certains cas, les événements exigent que l'on exerce une influence sur le niveau du taux de change, par l'intermédiaire de la politique monétaire ou peut-être d'autres politiques.

s'étendre de manière rapide et considérable, dans tout le système, et traverser les efforts individuels des pays comme le Canada en vue de la contenir. Il est donc utile d'examiner brièvement comment en utilisant les options de politique rendues possibles par le taux de change flottant, le Canada pourra éviter dans le futur un «écart» aussi indésirable entre le faible ralentissement de la hausse des prix et l'aggravation appréciable du chômage.

Il n'est jamais facile de déterminer la part de l'inflation qui est d'origine canadienne et la part de celle qui est importée de l'étranger, au sein d'une tendance inflationniste observée au Canada. Le fait que les indices généraux des prix ont augmenté nettement plus vite aux États-Unis qu'au Canada — notamment pendant la fin des années '60 et le début des années '70 — indique pourtant que le problème de l'inflation au Canada a pu réellement être importé des États-Unis par le truchement d'un mécanisme de transmission international qui semble souvent agir plus rapidement et plus profondément sur les mouvements de prix, réels et prévus, que sur d'autres facteurs.

Dans ces conditions, on peut au moins concevoir qu'il eût été quelque peu préférable pour le Canada de laisser flotter son taux de change plus tôt, en réduisant ainsi dans une certaine mesure l'importation de l'inflation des États-Unis et la hausse des prix à la consommation au Canada. De même, un allègement plus hâtif de la politique fiscale eût pu faire baisser le chômage. Ceci n'est bien entendu qu'une supposition a posteriori, mais elle montre bien comment, avec un taux de change flottant, la politique de stabilisation économique canadienne peut atteindre un degré d'indépendance utile vis-à-vis de la politique américaine et des conditions économiques des États-Unis. Nous pensons que, lorsque les circonstances l'exigent, cette indépendance devrait être exploitée au maximum.

Contrôle du taux flottant

Certains témoins ont recommandé que ceux qui élaboreront les politiques canadiennes adoptent une attitude de détachement total envers le taux de change flottant, qui serait alors complètement «libre». Nous ne pensons pas qu'une telle position soit réaliste. Non seulement serait-elle contraire à la nature humaine mais, dans certaines circonstances, elle autoriserait certaines évolutions gravement préjudiciables à la stabilité de l'économie canadienne et à la réalisation des grands objectifs économiques. Si le taux fluctue (ou menace de le faire) — dans l'une ou l'autre direction — avec une amplitude suffisante pour requérir des ajustements relativement fondamentaux de l'économie canadienne, on doit se demander, à la lumière de toutes les circonstances pertinentes, si ces ajustements sont désirés. Cela est possible, mais, dans le cas contraire, il est vraisemblable que la politique monétaire sera le principal moyen indirect utilisé pour régulariser le taux ou lui faire

problèmes nationaux et de différer de la politique monétaire concurrentiellement suivie aux États-Unis.

Étant donné l'incertitude actuelle, il est difficile de dire vers quel système de taux de change va s'orienter l'économie mondiale ou quelles obligations on peut demander au Canada d'assumer pour contribuer au maintien très souhaitable de l'expansion du commerce mondial et de la stabilité de la croissance économique. Nous recommandons cependant que tous les efforts soient faits pour conserver au Canada un taux de change flottant — un taux, qui plus est, qui puisse fluctuer par rapport au dollar américain comme par rapport aux autres devises.

Limites de la politique dans un système de taux de change flottant

Il convient de rester réaliste et prudent lorsque l'on étudie les possibilités du taux de change flottant du point de vue de la politique, car les partisans de ce système ont parfois trop insisté sur ses avantages. Le taux flottant ne résoud pas le problème économique fondamental des besoins illimités et des ressources limitées ; il ne constitue pas un blanc-seing autorisant l'inflation, l'exportation du chômage, ou — de quelque autre manière — la gestion de l'économie canadienne comme si le reste du monde n'existait pas. Il fournit un moyen supplémentaire de s'ajuster aux phénomènes économiques d'origine canadienne et étrangère, mais les ajustements, surtout s'ils sont d'importance, ne vont pas sans difficulté. Comme nous l'avons remarqué précédemment, les variations du taux de change, à la hausse ou à la baisse, provoquent en même temps des gains et des pertes pour les Canadiens.

En autant que le problème, important du point de vue de la politique, des propriétés « isolantes » du taux de change est concerné, l'opinion des professeurs Reuber et Bodkin nous semble tout à fait avisée et réaliste :

« Nous sommes partisans d'un taux de change flottant pour le Canada en ce moment, en raison de l'incertitude du système monétaire international et de l'intérêt pour le Canada de garder une certaine liberté de suivre des politiques monétaires et fiscales quelque peu indépendantes. Ce disant, nous ne prétendons pas qu'un taux de change flottant permettra une évolution des prix et de l'emploi qui soit totalement, ou même largement, indépendante de la situation à l'étranger. Notre opinion est plutôt que le taux flottant permet de disposer d'une liberté quelque peu plus grande à court terme et de s'ajuster avec plus de souplesse aux circonstances changeantes. »

Étant donné que l'indépendance économique confiée au Canada par un taux de change flottant n'est que relative et partielle, la question de savoir de quelle marge de manœuvre dispose le Canada pour appliquer des politiques nationales de stabilisation économique reste très importante. À cet égard, sont également significatifs les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse du professeur Harry Johnson montrant comment, dans un monde très interdépendant lié par un système de taux fixes, l'inflation dite « du Vietnam » survenue aux États-Unis après 1965, devait inéluctablement

tional. Mais, étant donné les limites de ces variations des réserves, le maintien du taux de change fixe exigeait une utilisation importante d'autres politiques — la politique monétaire en particulier. Vu l'ouverture de l'économie canadienne, le taux de change était fortement exposé aux influences des mouvements considérables de capitaux «flottants» (sensibles aux taux d'intérêt) entre le Canada et les États-Unis, et parfois aussi à des vagues spéculatives brutales. Ceci signifiait non seulement que la politique monétaire devait perpétuellement tenir compte de l'état des réserves et du marché des changes, mais encore qu'elle ne pouvait pas avoir pour objectif la création de conditions monétaires au Canada qui soient très différentes de celles des États-Unis.

Les taux fixes n'étaient pas, en principe, inamovibles. En vertu des règlements du Fond monétaire international, il était possible de les modifier de temps à autre afin de corriger un «déséquilibre fondamental» de la situation économique internationale d'un pays. Mais de telles modifications se sont souvent avérées très délicates en pratique — plus difficiles et plus en retard que ne l'avaient probablement envisagé les fondateurs du FMI à Bretton Woods, en 1944. La plus grande difficulté, dououreusement évidente pour tous maintenant, a résidé dans l'ajustement d'un déséquilibre fondamental de la situation du pays émettant la principale «monnaie de réserve», c'est-à-dire les États-Unis.

2. *Le taux flottant*

Un système de taux flottant, tel que le Canada l'a adopté en 1970, ne possède aucune vertu miraculeuse, mais il entraîne certains changements importants du point de vue des politiques. Un consensus élevé se dégage des témoignages que nous avons reçus, y compris ceux des témoins étrangers, sur le fait que le maintien d'un taux de change flottant permettrait au Canada d'obtenir de bien meilleurs résultats quant à la stabilisation économique.

Certains des enseignements les plus significatifs des politiques passées du Canada relativement à ses expériences de taux de change flottant concernent de longues périodes au cours desquelles les fluctuations du taux ont été remarquablement modestes. Le fait que le taux ait été libre dans ses fluctuations, sujet seulement aux opérations d'«adoucissement» de ceux qui gèrent les réserves — que l'on croit avoir été à très court terme — a apparemment entraîné l'établissement de processus d'auto-ajustement des marchés financiers et jugulé la spéculation sur les changes. L'attention de la politique monétaire pour le marché des changes et l'état des réserves de change pouvait donc être moins intense, et la politique était plus libre de s'intéresser à des

exportateurs canadiens peuvent augmenter leurs prix libellés en dollars américains afin de maintenir le même rendement par unité en dollars canadiens. Ceci tendra à réduire le volume de leurs ventes aux États-Unis. D'un autre côté, de nombreux exportateurs canadiens peuvent essayer (ou, en fait, être contraints par la concurrence internationale intense) de ne pas changer leurs prix libellés en dollars américains ; mais ceci aura pour effet de réduire leur marge de profit et d'affaiblir leur désir de vendre. Dans un cas comme dans l'autre, le volume des ventes se trouve défavorablement affecté.

Si elle entraîne des pertes pour certains, l'appréciation du taux de change profite pourtant à d'autres. Parmi les plus importants de ceux-ci seront les consommateurs canadiens qui paieront alors moins pour de nombreux produits et services, en particulier ceux qui sont importés. D'autres encore seront à la fois gagnants et perdants, tels les fabricants canadiens dont les produits finis subissent une concurrence plus forte de la part des produits importés sur les marchés canadiens, mais qui peuvent obtenir leurs matières premières et produits semi-finis à des coûts inférieurs.

Nombre de ces gains et de ces pertes ne se manifestent pas avant un laps de temps considérable. Par exemple, il se peut que la réduction du volume des ventes d'un exportateur consécutive à une hausse du change ne se produise, pour l'essentiel, que trois ou quatre années plus tard, lorsque l'on abandonne une vieille usine obsolète au lieu de la remplacer comme il avait été prévu à l'origine. Les décalages sont donc un aspect important des fluctuations du taux de change, tout comme ils l'étaient pour l'application des politiques monétaire et fiscale.

Taux fixes ou taux flottants

L'essentiel du débat relatif aux taux de change a été consacré aux avantages et aux inconvénients relatifs des taux de change « fixes » et des taux de change « flottants ». Comme l'indique la déclaration précédemment citée de M. Rasminsky, ceux qui élaborent les politiques doivent accorder en pratique une grande attention au taux de change, et ce, dans les deux éventualités.

1. Le taux fixe

Selon le système du taux de change fixe, en vigueur au Canada pendant quelques années jusqu'en septembre 1950 puis à nouveau d'avril 1962 à juin 1970, le gouvernement fédéral était tenu de maintenir le taux de change entre d'étranges limites, à savoir un pour cent en plus ou en moins d'un prix donné du dollar canadien en dollars américains. Pour réaliser ceci, le gouvernement faisait, en premier lieu, varier les réserves officielles du Canada en or et en devises étrangères, et il avait recours à ses droits de tirage au Fonds monétaire interna-

L'ÉCONOMIE OUVERTE : PLAIDOYER POUR
UN TAUX FLOTTANT

L'une des hypothèses de base de ce rapport est que le Canada a une économie très ouverte, qui dépend largement des transactions internationales et qui est plus sensible que la plupart des autres économies aux pressions et aux tendances économiques provenant de l'étranger. Dans ces conditions, le taux de change du Canada — le prix de notre dollar en devises des autres pays — concerne fortement les questions de stabilisation économique. Le Gouverneur de la Banque du Canada l'a décrit comme un « prix très important », que ceux qui élaborent les politiques ne peuvent ignorer, « même lorsqu'il est flottant ».

Conséquences des fluctuations du taux de change

Les conséquences ultimes des fluctuations importantes du taux de change ont des ramifications qui s'étendent sur l'ensemble de l'économie. Elles affectent le revenu, l'emploi, les prix et bien d'autres facteurs. Cependant, leurs premiers effets se font surtout sentir dans les domaines du commerce international et des comptes de capitaux. Lorsque le taux de change augmente (quand, par exemple, le prix du dollar canadien en monnaie américaine s'élève), les biens, les services et les actifs canadiens deviennent plus coûteux à l'achat pour les étrangers, alors que ceux de l'étranger deviennent moins dispendieux pour les acheteurs canadiens. À l'inverse, en cas de baisse du taux de change, les achats à l'étranger deviennent plus onéreux pour les Canadiens tandis que les étrangers paient moins pour leurs achats au Canada.

Il existe plusieurs manières par lesquelles les variations du change favorisent ou contraient — selon le cas — les transactions entre les Canadiens et les étrangers. Par exemple, lorsque le taux de change s'élève, certains

5. Afin de contenir un «boom» de l'économie, les hausses d'impôts directs (impôts sur le revenu, etc) sont plus efficaces que les augmentations d'impôts indirects (taxes de vente, etc). Mais pour stimuler une économie stationnaire qui subit encore les contrecoups des hausses de prix différées, les diminutions d'impôts indirects donnent de meilleurs résultats que les baisses d'impôts directs. On devrait tenir compte de ceci lorsque l'on décide quels impôts seront modifiés à des fins de stabilisation.

son équipe ont prétendu que, dans les conditions actuelles du Canada, avec un chômage et un taux d'accroissement des prix à la consommation tous deux plus élevés que les niveaux largement acceptés, la diminution des impôts indirects en vue de stimuler l'économie représente une option particulièrement attrayante. En effet, elle tendrait à annihiler les hausses de prix, et même à provoquer des baisses des prix de biens et de services non imposables, tout en contribuant en même temps à la réduction du chômage.

Finalement, au risque d'élargir la définition de la politique fiscale de M. Benson, que nous avons adoptée aux fins de ce rapport, nous voudrions souligner un important pouvoir supplémentaire de la politique fiscale, dont la politique monétaire est dépourvue. Cette fonction a été parfaitement exposée par le Dr Sprinkel dans les termes suivants :

« Bien que la politique monétaire influe de façon décisive, en dernier ressort, sur la demande, elle ne joue qu'un rôle mineur pour ce qui est de déterminer la capacité de croissance réelle d'une économie. Certaines influences fondamentales, telles que les investissements de capital physique et humain, les améliorations technologiques, ainsi que les capacités innées d'un peuple pour le travail, la production et l'épargne, restent dominantes. Les politiques fiscales qui ont pour objet de stimuler la production et l'épargne ont des répercussions extrêmement bénéfiques. »

Finances.

Conclusions et recommandations (III)

1. Les trois grands leviers que représentent les politiques monétaire, fiscale et des changes restent fondamentaux et indispensables pour la stabilisation de l'économie canadienne.

2. La Banque du Canada ne peut appliquer de politique monétaire sur les bases proposées par certains « monétaristes ». Elle doit tenir compte de questions très importantes comme le niveau des taux d'intérêt et de change, la liquidité et le financement de la dette du gouvernement fédéral. Cependant, elle devrait attacher plus d'importance à la régularisation de la croissance de la masse monétaire et elle devrait se garder de trop réagir à des indicateurs à court terme.

3. La coordination des politiques monétaire et fiscale, ainsi qu'une coopération étroite entre le ministère des Finances et la Banque du Canada sont essentielles au fonctionnement de ces politiques.

4. L'utilisation de la politique fiscale devrait pencher vers les ajustements d'impôts plutôt que vers les ajustements des dépenses publiques. En dépit du « transfert d'impôt » (le concept consistant à considérer les impôts comme des coûts transférables), les variations d'impôts restent un moyen très efficace de stabilisation de l'économie.

Variations des impôts ou variations des dépenses

La gestion d'une politique fiscale implique des choix entre des variations des dépenses et des dépenses sont également possibles. Nous avons déjà indiqué notre préférence pour les variations d'impôt. Si on peut comparer la politique fiscale à une paire de ciseaux dont une lame s'appellerait «dépenses» et l'autre «impôts», c'est à notre avis la lame «impôts» qui devrait être la plus mobile. Nous sommes de cette opinion parce que les impôts sont, de fait, plus immédiatement mobiles, en particulier si on les compare avec les programmes de dépenses lourds et complexes du gouvernement. Il se peut que ceux-ci doivent être substantiellement modifiés de temps à autre pour diverses raisons, mais on ne devrait pas les rendre confus, de manière grave et finalement vaine, à cause de révisions radicales et soudaines dans l'une ou l'autre direction.

Variations des impôts directs ou variations des impôts indirects

Si, à l'heure actuelle, au Canada, les débats sont centrés sur l'utilisation des réductions d'impôt comme un stimulant d'une économie stationnaire, on peut prévoir d'autres occasions où le problème sera le recours aux hausses d'impôts pour aider à contenir un «boom» de l'économie. Certains ont suggéré que les hausses d'impôts sont peut-être beaucoup moins efficaces qu'auparavant du fait de la tendance croissante de la part des contribuables de considérer les impôts comme des coûts, et de les faire supporter par d'autres — par exemple, par le biais d'augmentations de prix ou de salaires. On sait depuis longtemps que les impôts peuvent être, et sont, ainsi transférés, mais dans l'ensemble, nos témoins semblaient loin de croire que ce phénomène de transfert soit devenu assez étendu pour affecter sérieusement l'utilisation des variations d'impôts en tant qu'instrument majeur de la politique fiscale et de la stabilisation économique. Ils étaient en général de l'avis contraire.

Nous avons cependant entendu des arguments solides à l'effet que les hausses de taxes de vente et autres impôts indirects tendent à être transférées plus facilement que les augmentations d'impôts sur le revenu et autres impôts directs. Il semblerait donc que, afin de ralentir une expansion trop rapide de l'économie, les hausses d'impôts directs puissent être plus efficaces que celles d'impôts indirects, qui, même si elles dissuadent de dépenses, ont tendance à avoir des contrechocs inflationnistes plus marqués sur le niveau des prix. À l'inverse, lorsque l'objectif est de stimuler une économie en stagnation qui souffre aussi d'un reliquat de prévisions inflationnistes découlant d'une période antérieure, les diminutions d'impôts indirects peuvent donner de meilleurs résultats que les baisses d'impôts directs. On devrait tenir compte de ceci lorsque l'on procède au choix des impôts à faire varier à des fins de stabilisation. Ainsi, le professeur T. Wilson et

Influence de la politique fiscale sur la politique monétaire

Cependant, nous devons auparavant attirer l'attention sur les liens extrêmement significatifs qui unissent les politiques monétaire et fiscale. Comme l'indique le ministre des Finances dans son mémoire, l'exercice d'une politique fiscale est, fondamentalement, un processus monétaire qui implique des transferts de soldes bancaires entre le gouvernement et le secteur privé. Ces soldes bancaires parviennent au gouvernement par la voie de l'imposition et de l'emprunt et le quittent par le truchement de la dépense et du prêt. Et la règle du jeu de la politique fiscale est de contrôler ces flux dans l'intérêt de la stabilité économique. La politique doit être financée; c'est-à-dire qu'il faut trouver les soldes bancaires requis pour couvrir les déficits du gouvernement et qu'il faut décider de l'utilisation (le cas échéant) des soldes bancaires nés des excédents du gouvernement. Le choix de la méthode de financement exerce un effet important sur l'impact final de la politique fiscale sur l'économie, et la politique monétaire se trouve concernée de très près, puisque l'un des moyens de financement possible est la création de nouveaux soldes bancaires pour le gouvernement — ou la suppression d'anciens soldes en cas d'excédent — par le biais de variations de la masse monétaire globale. Si le recours à cette méthode et à d'autres types de financement n'est pas soigneusement mis au point et coordonné par le ministère des Finances et la Banque du Canada, sous la forme d'un accord convenable sur les objectifs économiques fondamentaux, l'efficacité de l'une, ou des deux, politiques peut s'en trouver singulièrement diminuée. Une coopération étroite entre les deux organismes est donc essentielle. Sans elle, l'une des deux politiques, ou les deux, peut manquer son but, la politique fiscale perdant presque tout son impact à cause d'une gestion monétaire inappropriée, ou bien la politique monétaire étant entravée par les pressions excessives qu'entraîne le financement de la politique fiscale.

Bien que nous n'endossions pas la position monétariste qui consiste à considérer le principal impact économique de la politique fiscale comme étant en fait une partie de la politique monétaire, nous attachons une grande importance aux aspects de la politique fiscale qui concernent la politique monétaire et la gestion de la dette, ainsi qu'à la nécessité que ces deux grandes politiques soient bien coordonnées.

Comme dans le cas de la politique monétaire, il existe une importante controverse quant à la question de savoir si les responsables de la gestion fiscale devraient se soumettre à quelque règle de fonctionnement lors de l'élaboration de leurs politiques. Nous sommes dans ce cas plus favorables à une telle règle, sous la forme d'une application étendue et souple aux circonstances canadiennes du concept appelé « budget de plein emploi ». Nous étudierons ceci en détail plus avant, lorsque nous traiterons des règles de politique en général.

ces, l'honorable E. J. Benson, remarquait dans le mémoire qu'il nous a soumis que la politique fiscale peut être exercée par le truchement de la propre demande du gouvernement pour les biens et les services, de ses politiques d'imposition et de transferts ou de ses opérations de prêt. Il limitait cependant sa définition à « l'influence globale des activités du gouvernement sur l'économie plutôt qu'à l'effet de tout programme particulier sur un segment de l'économie. »

Selon la définition du ministre, la politique fiscale n'inclut donc que les dépenses, les impôts et les prêts qui ont une influence d'ensemble sur les agrégats économiques tels que le revenu national et la dépense nationale, l'emploi et le niveau des prix. Elle exclut les aspects spéciaux de la politique d'imposition, comme ceux qui tiennent au projet actuel de réforme fiscale du gouvernement, où les fins plus limitées et plus spécifiques vers lesquelles peuvent être dirigés de nombreux programmes de dépense, et ce, même si leur importance économique peut être prouvée.

Même avec cette définition, il n'est pas nécessaire que la politique fiscale s'applique à l'ensemble de la nation. En effet, nous sommes conscients du fait que les gouvernements provinciaux, voire même municipaux, peuvent exercer certains pouvoirs dans ce domaine, mais également que le gouvernement fédéral peut, sous le couvert légitime de la politique fiscale, prendre des mesures dont le but délibéré est de modifier les différents impacts sur les diverses régions du pays.

Le processus d'application de la politique fiscale

Le fonctionnement général de la politique fiscale est assez bien connu. Par l'augmentation de ses dépenses et de ses prêts, par la diminution des taux d'imposition, ou par les deux mesures conjuguées, le gouvernement élève les besoins en ressources—les siens et ceux des autres—; en d'autres termes, il augmente la demande globale. À l'inverse, par la réduction de ses dépenses et de ses prêts, par la hausse des impôts, ou par les deux mesures conjuguées, le gouvernement peut ralentir et peut-être même annuler l'accroissement de la demande globale. À l'intérieur de ce cadre de base, il existe des choix importants quant aux méthodes utilisées, notamment l'option entre les pouvoirs de dépense et d'imposition. Les modifications directes des dépenses tendent à entraîner moins de « fuites d'épargne » et ont donc un impact plus prononcé sur l'économie; elles sont également mieux contrôlables, en ce sens que le gouvernement peut s'assurer plus facilement que des variations de dépenses atteignent une cible particulière, que celle-ci soit un groupe social, une région ou un secteur de l'industrie. Mais les baisses ou les hausses d'impôt ont également des conséquences considérables (souvent psychologiques en partie) et nous indiquerons bientôt les raisons pour lesquelles nous favorisons cet aspect de la politique fiscale.

Certains de ces économistes sont cependant convaincus que les banques centrales devraient, dans l'élaboration de leur politique, accorder une plus grande importance relative au comportement de la masse monétaire et au maintien d'une plus grande stabilité de la croissance de cet agrégat. Nous recommandons cette attitude à la Banque du Canada.

Dans les chapitres suivants, nous serons nécessairement amenés à parler plus longuement du monétarisme et de l'exécution de la politique monétaire canadienne. Nous reverrons, entre autres choses, l'idée de règles relatives à la masse monétaire, que certains monétaristes ont proposées comme base d'orientation pour les banques centrales. Nous étudierons les objectifs fondamentaux qui animent les partisans de ces règles, et comment ils pourraient être poursuivis par d'autres moyens mieux adaptés aux conditions canadiennes.

Nous étudierons également, dans le chapitre suivant, la grande importance de la politique monétaire pour les problèmes extérieurs ainsi que son rapport avec le taux de change.

Pour le moment, nous nous limiterons à observer que, en revoyant avec nos témoins la politique monétaire du Canada au cours de l'après-guerre et en remarquant les revirements parfois aigus de son orientation dans des intervalles assez brefs, nous sommes conduits à nous demander si les responsables de ces politiques n'ont pas eu tendance à réagir trop vivement à des indicateurs à court terme et n'ont pas quelque peu perdu leur temps à essayer de mettre la machine au point avec un instrument émousé. Si l'on étudie les rapports annuels rédigés a posteriori par la Banque du Canada, on constate assurément l'importance accordée à la manière dont la politique a été utilisée pour répondre à diverses situations alors que la question de l'établissement d'un objectif à moyen terme en égard à l'utilisation du levier monétaire reste relativement mineure. Nous ne suggérons pas qu'un grand nombre des événements auxquels répondait la politique monétaire — par exemple, la crise des changes de 1968 — n'étaient pas de véritables cas d'urgence. Mais, au moins sur la base de l'expérience, nous nous demandons si on a suffisamment mis l'accent sur le développement et le maintien d'une stratégie à plus long terme.

LA POLITIQUE FISCALE

La politique fiscale, appliquée de manière directe par le gouvernement fédéral et aussi, dans une certaine mesure, par les gouvernements provinciaux, constitue un autre instrument puissant pour influencer — à court et à moyen terme — la demande globale, avec des effets de multiplication et d'accélération assez similaires à ceux qu'entraîne la politique monétaire.

Définition de la politique fiscale

Il existe plusieurs définitions différentes de la politique fiscale selon le degré d'activité gouvernementale qu'elle comporte. Le ministre des Finan-

Rappelons encore une fois au lecteur la nature extrêmement sélective de ces citations. Toute personne chez qui elles auraient éveillé de l'intérêt pour les opinions particulières du Gouverneur Rasminsky et du Dr Sprinkel devrait donc se reporter à la version publiée complète de leurs thèses.

On voit que deux des points les plus controversés concernent la nature de la variable-clé de la politique monétaire et la façon dont fonctionne la politique fiscale. La Banque du Canada devrait-elle consacrer l'essentiel de son attention et de ses opérations aux taux de croissance de la masse monétaire, ou bien aux taux d'intérêt, à la disponibilité des prêts et à d'autres aspects des conditions du crédit? La politique fiscale devrait-elle être appliquée—certainement pas indépendamment de la politique monétaire—mais dans une large mesure comme une importante annexe de la politique monétaire, le financement des déficits et des excédents devenant alors la variable-clé plutôt que la position déficitaire ou excédentaire elle-même? Des réponses précises à ces questions, quelles qu'elles soient, entraîneraient de fortes différences dans l'application des politiques de stabilisation économique au Canada.

Nous avouons avoir été très impressionnés par la conviction avec laquelle les monétaristes défendent leurs vues, par la portée évidente de leurs recherches empiriques, par la quantité de preuves qu'ils ont relevées dans les expériences passées indiquant, dans de nombreux pays et à des périodes très différentes, une forte corrélation entre les vagues d'inflation et les expansions mâtéures de la masse monétaire par les pouvoirs prophétiques qu'ils attribuent à certains de leurs modèles économétriques et par leur influence incontestable sur l'ensemble des économistes et sur la psychologie des marchés financiers.

Pourtant, le rang adverse, l'école de «l'establishment», avance également des arguments impressionnants : contre-attaques théoriques, interprétation différente des expériences passées, modèles économétriques tels que celui présenté par le Professeur T. A. Wilson et son équipe, qui comporte une conception relativement conventionnelle du fonctionnement de la politique fiscale et d'autres modèles où les variations du taux d'intérêt ont une influence substantielle—quoique décalée dans le temps—sur la demande globale.

Il semble que le plus sage soit de considérer cette controverse comme un problème en cours, non encore résolu. La position des «monétaristes» paraît très forte à bien des égards mais, au stade actuel, elle ne l'emporte pas de manière décisive. De nombreux économistes extrêmement compétents, monétalement réputés et très expérimentés ne l'admettent pas encore. Par exemple, le Dr Arthur Okun a fait le commentaire suivant :

«La politique monétaire devrait être guidée par des jugements relatifs au volume de la monnaie et aux taux d'intérêt. Ceux qui élaborent la politique monétaire ont besoin d'une large gamme d'indicateurs concernant l'évolution du crédit afin d'effectuer les meilleures appréciations possibles. Aucune balise solitaire ne saurait les guider correctement.»

D'abord, pour ce que les membres de l'école «monétariste» considéraient comme une vue conventionnelle ou de «l'establishment», le Gouverneur de la Banque du Canada, M. Rasminsky :

«La politique monétaire influe sur le volume global de la dépense, par ses effets sur la conjoncture du crédit—c'est-à-dire sur la disponibilité et le loyer de l'argent qui, à leur tour, affectent les incitations à dépenser et peuvent aussi affecter de façon marquée les mouvements de capitaux à destination ou en provenance du Canada, certains de ces capitaux étant particulièrement sensibles à l'évolution des taux d'intérêt.

«... nous n'avons pas été capables de découvrir, ni par la recherche ni par l'expérience, une relation constante et mesurable entre l'approvisionnement en devises, de quelque façon qu'on la définit, et l'activité économique du Canada. Je ne connais aucune Banque centrale qui fonctionne uniquement en fonction de la stabilisation du taux de croissance des approvisionnements en devises.»

Au contraire, le Dr Beryl Sprinkel concevait la relation entre la politique monétaire et le niveau de la dépense globale en ces termes :

«En tant que monétariste, je suis d'avis que la demande de biens, de services et d'avoirs est déterminée avant tout par les variations antérieures de la masse monétaire.

«Pour atteindre à une croissance stable et modérée de la masse monétaire, la banque centrale doit faire porter son effort sur le contrôle des capitaux dans leur ensemble plutôt que de se limiter à jouer sur les taux d'intérêt.

Ces derniers temps, nombre de banques centrales du monde libre ont fait porter davantage leur effort sur le contrôle des ensembles monétaires, notamment sur la masse monétaire. À mon avis, cela constitue le premier rayon d'espoir que nous ayons pour un contrôle éventuel de l'inflation que le monde entier connaît en ce moment.»

Les deux témoins étaient également en désaccord quant au degré de l'influence de la politique fiscale sur la demande globale. À cet égard, le Gouverneur Rasminsky déclara :

«L'autre grande politique susceptible d'affecter la demande est la politique fiscale, qui influe sur le niveau général de la dépense au sein de l'économie, en modifiant le volume des impôts prélevés sur le secteur privé ou l'ampleur des dépenses publiques et même, d'après une très large définition du terme, au moyen des opérations de prêt du gouvernement.»

«... la politique fiscale exerce surtout son action de façon globale, par son influence sur le niveau général de la dépense au sein de l'économie—en réalité, en injectant dans le circuit économique plus de ressources qu'elle n'en retire ou vice versa, selon le cas.»

Ce à quoi le Dr Sprinkel «répondit» :

«Permettez-moi d'ajouter, toutefois, que les modifications apportées aux politiques fiscales n'exercent qu'une influence mineure sur les variations de la demande monétaire; c'est-à-dire que l'importance du déficit, dans notre pays—et j'ai constaté la même chose dans bien d'autres pays—n'est pas liée de près aux variations subsequentes des dépenses globales.»

«... ce n'est pas l'importance du déficit qui importe, mais la manière de le financer, qui, elle, est critique. Si le déficit est surtout financé par de la monnaie nouvelle et qu'il devienne de plus en plus considérable, la masse monétaire croîtra de plus en plus rapidement. S'il est au contraire financé par de nouvelles ventes d'émissions sur le secteur non bancaire de l'économie, la masse monétaire n'en sera pas accrue. Le déficit n'a donc pas une portée majeure sur les variations subsequentes des dépenses.»

diverses catégories d'emprunteurs. Les conséquences les plus fondamentales se produisent cependant en dehors des marchés financiers, dans le monde « réel » — c'est-à-dire dans le monde du revenu, de l'épargne et de la dépense, ainsi que de la demande effective totale des Canadiens pour les biens et les services. Un resserrement de la politique monétaire tend à ralentir la croissance de la demande totale ; un relâchement tend à l'accroître. Dans la mesure où les effets initiaux sur la demande sont amplifiés par le jeu des « multiplicateurs » et des « accélérateurs », c'est par cet instrument que se vérifie le mieux la règle selon laquelle un changement de dépenses en entraîne d'autres.

Le défi des théories monétaires

Sur ces points, la plupart des économistes semblent être d'accord aujourd'hui. Mais il existe un conflit animé quant à la manière dont les changements de la politique monétaire devraient être identifiés et mesurés ; quant à l'ampleur, aux caractéristiques et à la place dans le temps des conséquences de ces changements ; et quant aux interrelations entre les effets « financiers » et « réels ». Nous devons prendre soin de ne pas exagérer l'importance pratique de ce conflit. Il est quelque peu rassurant de constater que les politiques prescrites dans la réalité par les écoles de pensée opposées ne vont pas automatiquement dans des directions opposées. Lorsque des changements vraiment importants dans les conditions économiques générales sont signalés, les protagonistes de toutes écoles s'accordent souvent, et de manière significative, sur l'orientation à donner à la politique monétaire.

Le débat peut donc sembler quelque peu théorique ou, au moins, conceptuel. Pourtant, même cet aspect est important en pratique, car l'approche d'un responsable relativement au fonctionnement d'un processus aussi complexe que la politique monétaire peut entraîner une grande différence en ce qu'il étudiera pour guider son action, le degré et la promptitude de cette action, et l'évaluation a posteriori — et les enseignements qu'il retire — des conséquences de ladite action.

Ayant été préalablement prévenus de l'importance de cette controverse, nous avons délibérément choisi nos témoins parmi les deux écoles adverses. Deux de ces témoins en particulier ont exprimé des positions opposées assez bien définies quant à l'aspect des « politiques » dans leur conflit. Le lecteur doit comprendre que la confrontation fictive qui suit est aussi simpliste et potentiellement trompeuse que les juxtapositions dramatiques de coupures de films que l'on utilise dans certains programmes de nouvelles à la télévision. Compte tenu de cet important avertissement, les extraits suivants de mémoires et de témoignages sont susceptibles de jeter une grande lumière sur le conflit.

Le fait est lorsqu'un gouvernement accepte une responsabilité quant à la stabilisation de l'économie, la gamme complète de ses politiques et de ses programmes devient, au moins dans une certaine mesure, pertinente à cette fin. Les programmes adoptés dans des buts tout à fait différents doivent également être analysés sous l'angle de la stabilisation, en particulier s'ils ont de nombreuses ramifications et affectent la situation économique d'un grand nombre de Canadiens. Certaines de leurs conséquences sur la structure plus détaillée de l'économie canadienne, et même certains de leurs effets psychologiques, peuvent également revêtir une certaine importance eu égard à la stabilité économique.

Des diverses opinions et recherches qui nous ont été présentées lors des audiences se dégage cependant une quasi-unanimité quant au fait que les trois «grands leviers» que sont les politiques monétaire, fiscale et des changes restent fondamentaux et indispensables pour la stabilisation d'une économie comme celle du Canada. Il y a eu des conflits notables quant à savoir laquelle des trois politiques est la plus importante, comment chacune fonctionne et quelles sont leurs relations mutuelles. Mais le principe selon lequel si les trois ne sont pas très bien utilisées, avec un degré raisonnable de coordination, il n'existe pas d'autre moyen miraculeux de maintenir l'économie sur une voie stable voisine de son taux de croissance, gagnerait certainement une large approbation parmi nos témoins.

LA POLITIQUE MONÉTAIRE

Le processus d'application de la politique monétaire

Bien que soumise à d'importantes limites pratiques spécialement dans le cas d'une économie ouverte comme celle du Canada, la politique monétaire est néanmoins le moyen probablement le plus puissant d'influencer la dépense totale et le niveau de l'activité économique au Canada. Elle est appliquée par la Banque du Canada, le gouvernement fédéral restant de certaines manières totalement indépendant de la prise des décisions au jour le jour de la Banque, mais acceptant finalement la responsabilité ultime de la politique d'ensemble adoptée.

La politique monétaire est possible parce que la Banque du Canada est en mesure de contrôler par divers moyens (pour l'essentiel l'achat et la vente de titres gouvernementaux) la croissance de la totalité de l'actif et du passif des banques à charte. Ceci lui confère le contrôle effectif de l'expansion de la masse monétaire dont on considère souvent au Canada, bien que d'autres définitions soient également utilisées, qu'elle inclut la monnaie et les dépôts dans les banques à charte.

L'exercice de la politique monétaire par la Banque peut bien entendu avoir des conséquences notables sur les marchés financiers — par exemple, des effets sur les taux d'intérêt sur les prix des actions, des obligations et des hypothèques, ainsi que sur le coût et la disponibilité du crédit aux

LES LEVIERS MONÉTAIRES ET FISCAUX

CHAPITRE III

De quels instruments de politiques dispose un gouvernement quand il s'efforce de maintenir la stabilité économique d'un pays ? La réponse littérale à cette question est qu'il existe des centaines, voire des milliers d'instruments. Pratiquement, chaque acte du gouvernement influe de quelque manière sur l'économie.

Par exemple, lorsque le gouvernement augmente le total de ses achats de biens et de services, le montant éventuel de biens et de services que peuvent utiliser en concurrence les consommateurs privés se trouve diminué. Si l'ensemble de l'économie est à ce moment-là en stagnation, il se peut que la principale conséquence soit un accroissement de l'emploi des ressources humaines et autres ; mais, si l'économie est en période d'expansion et donc dans un état de tension, cela peut se traduire pour l'essentiel par une poussée inflationniste vers les ressources et une surenchère des salaires et des prix.

La ne s'arrête cependant pas l'influence du gouvernement sur la stabilité économique ; on doit prendre en considération la question primordiale de la politique monétaire, ainsi que l'aspect recettes des comptes publics — c'est-à-dire la collecte de fonds au moyen de l'imposition et de l'emprunt, avec tout ce que cela peut signifier pour le comportement économique d'innombrables contribuables et prêteurs. On doit aussi tenir compte des conséquences des activités du gouvernement lui-même en tant que prêteurs, et de « l'imposition négative » sous forme d'allocations familiales et d'autres dépenses de transfert par lesquelles le gouvernement, ayant recueilli des fonds de certains groupes de personnes, les redistribue à d'autres dont les types de dépenses sont quelque peu différents.

On peut voir que nous accordons une grande importance aux questions d'objectifs et de priorités. Ils sont le noyau du processus politique. Nos besoins et désirs au niveau national, même ceux qui sont approuvés, excèdent vraisemblablement les ressources et les capacités dont nous disposons. Si nous n'établissons pas des priorités pour notre propre usage, nous courons le danger soit de tromper ou de décevoir le public en lui laissant croire que nous sommes sur le point de réaliser certaines choses alors que ce n'est pas le cas, soit d'essayer, en tant que société, d'en faire trop à la fois, utilisant alors une trop grande proportion de nos ressources, avec des conséquences sérieuses et évitables pour notre bien-être économique.

Le processus d'établissement des objectifs nationaux est permanent. Les attitudes et les préférences du public évoluent, et le consensus réalisé demain n'aura peut-être rien de commun avec celui d'aujourd'hui. Par exemple, les désirs et les besoins d'une génération élevée en temps de crise sont vraisemblablement tout à fait différents de ceux d'une génération qui a évolué dans l'abondance générale, au Canada, pendant la période d'après-guerre. En l'absence d'un effort permanent et conscientieux visant à suivre le cheminement de la volonté du public, nous nous retrouverons en train de consacrer les ressources actuelles à la réalisation des objectifs d'hier.

Conclusions et recommandations (II)

1. Bien que nous n'endossions pas le concept selon lequel «la croissance pour la croissance» est nécessairement bonne, nous favorisons la croissance économique qui réalisera le plus efficacement les objectifs de notre société et utilisera notre main-d'œuvre dont l'augmentation est extrêmement rapide.

2. Nous adoptons les objectifs de comportement suivants : croissance rapide et soutenue ; emploi élevé ; stabilité raisonnable des prix ; une balance des paiements viable ; et une répartition équitable des revenus croissants, non comme des fins en elles-mêmes mais en tant que moyens de réaliser les objectifs d'exécution à long terme de l'humanité, tels que l'élimination de la pauvreté, l'amélioration de la santé, la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie urbaine.

3. La société doit définir les objectifs d'exécution qu'elle désire atteindre en fonction des ressources disponibles ou bien elle court le risque de trop utiliser ses ressources, avec de graves conséquences sur la stabilité de l'économie. À cette fin, le public doit connaître toute l'étendue de nos ressources disponibles ; la proportion de nos ressources qui devrait être consacrée à la consommation courante et à l'investissement ; et l'ampleur de nos ressources requises pour réaliser les grands objectifs de réalisation.

sacrant un certain pourcentage à la croissance elle-même; et combien de nos ressources sont nécessaires pour atteindre des objectifs importants. Sans cette sorte d'information, tout processus d'élaboration d'objectifs nationaux perd une grande partie de sa signification.

Pour ne donner qu'un exemple, la protection de l'environnement est un objectif auquel pratiquement tout le monde adhère. Nous savons que la détérioration de l'environnement nous impose des coûts, économiques et autres, considérables. Mais nous savons également qu'une réduction substantielle de cette détérioration implique des coûts. Même si un environnement de meilleure qualité que celui que nous possédons aujourd'hui pouvait nous procurer un mieux-être collectif, il existe un point au-delà duquel les améliorations de l'environnement deviennent progressivement de plus en plus des questions de degrés dans la grande échelle des priorités. Ainsi, si certains éléments de la lutte contre la pollution s'imposent d'eux-mêmes à notre société, d'autres doivent être soigneusement évalués, en comparant leurs coûts aux bénéfices escomptés et en envisageant d'autres utilisations possibles des ressources en vue d'autres objectifs tels que l'élimination de la pauvreté. Cependant, que cela soit fait dans le cadre d'une planification directe par le gouvernement ou selon des systèmes moins directs tenant compte dans une plus large mesure du mécanisme des prix, l'utilité d'une meilleure information relative à l'environnement est manifeste. Elle sera d'un grand intérêt pour le consommateur et le contribuable moyen pour au moins une raison, à savoir que c'est lui qui finalement paiera — directement ou indirectement — la plus grande partie des coûts, même s'il peut jouir d'un environnement moins pollué.

L'investissement

Une information de qualité est également primordiale dans un autre domaine où les choix sociaux sont difficiles : la détermination des proportions dans lesquelles l'ensemble des ressources sera consacré à la consommation courante et à l'investissement. Ceci implique littéralement la comparaison des intérêts présents et futurs, car le taux d'investissement dans la période actuelle influe considérablement sur le taux de la croissance économique dans le futur, quoiqu'il soit loin d'être le seul facteur. On peut dire cela non seulement de l'investissement en usines, routes et autres installations physiques, mais également de l'éducation et de la formation, c'est-à-dire de l'investissement dans la compétence, la connaissance et les autres formes de «capital humain». De meilleures informations et analyses concernant cette sorte d'investissement sont particulièrement nécessaires.

Le Conseil économique a assumé une tâche vraiment précieuse en produisant plus d'information destinées à être utilisées dans le processus socio-politique complexe de détermination des priorités et des objectifs à long terme du Canada. Le futur rôle que nous proposerons plus loin pour le Conseil accorde une importance considérable à cet aspect de sa fonction.

Objectifs de comportement et objectifs d'exécution

Pour l'étude des objectifs, il est utile de distinguer entre les objectifs de *comportement* et les objectifs d'*exécution*. Les cinq objectifs de comportement économique plus ou moins implicites dans la loi créant le Conseil économique, et que le Conseil a par la suite élaboré en diverses occasions, sont maintenant bien connus. Ce sont:

- croissance économique rapide et soutenue;
- niveau d'emploi élevé;
- stabilité raisonnable des prix;
- un équilibre viable de la balance des paiements; et
- une répartition équitable des revenus croissants.

Nous souscrivons à ces objectifs, dont nous avons tenu compte dans la préparation de ce rapport. Cependant, aucun d'entre eux ne doit être considéré comme une fin en soi. Leur véritable rôle est de faciliter—de rendre possible—la réalisation d'objectifs d'exécution beaucoup plus profonds, dont la nature générale est suggérée par le passage suivant du 6^e Exposé annuel du Conseil économique:

«Ce cadre doit comprendre non seulement les objectifs de *comportement* économique dont nous venons de parler, mais aussi ce que l'on pourrait appeler des objectifs d'*exécution*, c'est-à-dire des objectifs portant sur la façon dont nos ressources croissantes doivent être utilisées. Ces objectifs, dont plusieurs se rattachent aux objectifs de comportement, embrassent de nombreux secteurs: le relèvement du niveau d'instruction, l'amélioration des conditions de logement, l'élimination de la pauvreté, des progrès dans le domaine de la santé, le maintien de la sécurité nationale, une augmentation de l'aide internationale, l'amélioration générale des conditions d'existence, l'élargissement de la gamme des choix offerts au consommateur et l'amélioration de la qualité de la vie dans notre société profondément transformée et de plus en plus urbanisée. La liste pourrait comprendre aussi des objectifs encore plus larges dans les domaines social, culturel et politique.»

«Le Conseil ne cache pas la difficulté de dénombrer ces objectifs et d'établir entre eux un ordre de priorité. Cependant, des priorités seront établies de toute façon. La question qui se pose est de savoir si elles le seront d'une manière éclairée, systématique et prévoyante ou bien sans plan d'ensemble et, souvent, sans souci de l'avenir et d'une façon qui conduira à un gaspillage de ressources.»

L'établissement des objectifs d'exécution

Le soin de définir les priorités et les objectifs nationaux du Canada ne devrait être laissé à aucun groupe particulier, fût-il un Cabinet, une assemblée législative ou un organisme privé.

Le processus d'établissement des objectifs nationaux devrait avoir une base étendue et nos institutions politiques, en particulier, doivent être conçues pour fournir aux citoyens l'occasion de contribuer à la création d'un consensus national sur les orientations de base de la société et la répartition de ses ressources. À cette fin, l'information est indispensable. Nous devons connaître approximativement le total des ressources dont nous disposons; quel accroissement des ressources peut être obtenu en en con-

sur un piédestal et nous ne recommandons pas aux Canadiens de consacrer toutes les ressources disponibles à la hausse de cette statistique particulière, sous le prétexte que la pure abondance de production satisfera chacun de nos besoins. Nous sommes conscients du fait qu'une trop grande importance attachée à la croissance peut s'autodétruire par ses conséquences sur la stabilité économique et qu'une proportion considérable des composantes d'un PNB en hausse peut signifier une dégradation de l'environnement, à laquelle s'ajoutent nos efforts coûteux pour nous protéger de l'adité

Il est devenu plus évident qu'auparavant que la croissance des économies industrielles modernes soulève des questions complexes et urgentes. Mais répondre à ces questions en renonçant au tout et en s'efforçant de stopper la croissance ne semble pas une solution sérieuse ni pratique. La croissance nulle est un concept utile en ce qu'il force les gens à penser à des questions aussi indubitablement vitales que l'explosion de la population mondiale, les réserves finalement limitées de carburants minéraux et d'autres ressources naturelles, l'écologie, l'équilibre de la nature, la détérioration de l'environnement et la difficulté de plus en plus prononcée de vivre dans les grandes villes. Mais en tant que remède pratique, c'est assurément un concept inacceptable, au moins parce que toute action efficace sur les problèmes mentionnés semble requérir dans chaque cas des applications accrues de la bienfaisante technologie et d'autres types de ressources—toutes étant bien entendu dispendieuses et par conséquent plus susceptibles d'être mises en place dans une économie où la production totale et le revenu s'élèvent rapidement. Il existe aussi d'autres raisons très valables pour lesquelles l'économie canadienne doit croître. Sans tenir compte de l'évolution démographique à venir, la structure de notre population comporte d'ores et déjà l'assurance d'une augmentation massive de la main-d'œuvre au cours des prochaines années. En dépit de tous les changements qui ont pu se produire dans l'éthique du travail, il est absolument certain qu'un nombre de Canadiens, supérieur à tout ce qu'on a connu auparavant, chercheront du travail, ainsi que les outils et les autres capitaux qui leur permettront de travailler. Sur ce front, comme sur d'autres également importants, on peut prévoir des accroissements rapides de la demande qui forceront l'économie canadienne à s'adapter pour pouvoir y répondre. Si elle ne le fait pas, on risque d'observer alors de graves troubles sociaux, y compris le risque d'un recours plus grand à des méthodes autoritaires pour répartir une production inadéquante.

Notre attitude quant à la croissance économique est donc intermédiaire: nous ne favorisons pas n'importe quelle croissance mais nous favorisons la plus efficace les différents objectifs de notre société.

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

CHAPITRE II

Dans le chapitre précédent, nous avons décrit l'économie canadienne comme une économie dans laquelle l'entreprise privée et les prises de décision du secteur privé continueraient à prédominer, mais où le gouvernement acceptait une responsabilité majeure pour la gestion d'ensemble de l'économie. Dans de nombreux champs d'activité humaine, les techniques modernes de la gestion exigent de plus en plus une définition assez explicite des objectifs de l'organisme à gérer. Ceci n'est pas toujours facile; les pièges ne manquent pas. Les illusions nées d'une précision fallacieuse, ou la mise de côté de facteurs vitaux parce qu'ils ne sont pas immédiatement mesurables, peuvent conduire à des résultats très décevants. Mais il en va de même des ajustements à court terme et de la gestion par intuition. L'établissement d'objectifs nationaux auxquels nous pouvons tous répondre—dans le secteur public et dans le secteur privé—est essentiel pour gérer fructueusement le type de système économique que nous avons décrit.

Une économie en expansion

Il y a environ dix ans, l'objectif de croissance économique a connu une très grande faveur dans le public. Aujourd'hui, il est beaucoup plus discuté. Nous voyons dans la croissance d'abord une question d'offre—un accroissement de la capacité de production résultant d'augmentations des quantités de travail, de capital, de connaissance et d'autres facteurs de production dans l'économie, d'améliorations de la qualité de ces facteurs ainsi que de l'efficacité avec laquelle ils sont combinés. Nous ne faisons toutefois pas nôtre la croyance simpliste selon laquelle toute augmentation considérable de la capacité de production et de la production qui en résulte est nécessairement bénéfique. En d'autres termes, nous ne plaçons pas le PNB

de forces nouvelles et fondamentales dans le fonctionnement de notre société. Selon eux, ces problèmes peuvent sembler d'ordre économique, mais en réalité leur nature est plutôt sociologique et jusqu'ici mal comprise. Lorsque nous nous sommes efforcés de découvrir l'importance des changements sociaux influant sur l'économie et leur impact éventuel sur les problèmes de stabilisation économique, nous n'avons pas connu grand succès. De plus, certains témoins, comme le professeur Harry Johnson ont proposé d'autres explications très convaincantes de nos difficultés récentes, explications qui étaient largement basées sur une analyse économique relative-ment conventionnelle.

Il est évident que, dans une certaine mesure, de nouvelles forces sont apparues dans le fonctionnement de notre société. Et le développement d'instruments nouveaux et vraiment utiles de politique économique est une activité nécessaire et souhaitable. Mais, à notre avis, le temps n'est pas venu de remettre notre arsenal de politiques actuel en faveur d'un autre entièrement nouveau. Nous devrions plutôt consacrer nos efforts à apprendre comment mieux utiliser les instruments existants, et une partie substantielle de ce rapport s'efforce de voir comment cela pourrait être fait.

Conclusions et recommandations (I)

1. Même si l'économie canadienne est très perméable aux influences de l'économie mondiale, une gestion avisée de politiques nationales de stabilisation économique reste largement possible au Canada.

2. Il n'existe pas de solution simple au problème de la gestion de l'économie, mais le gouvernement détient des instruments de politique puissants pour stabiliser la croissance économique, et d'importantes améliorations peuvent être obtenues par l'utilisation de ces instruments.

3. Bien que le gouvernement doive assumer un rôle majeur dans la gestion de l'économie, l'essentiel des activités de production et de distribution devrait être assuré par des entreprises privées sur les bases de marchés aussi libres et concurrentiels que possible, de la réponse à la demande des consommateurs et de la recherche du profit.

4. La limitation de l'expansion du secteur public de l'économie devrait être considérée comme un problème important en soi, distinct de celui de la stabilisation économique.

5. Quoique de nouveaux éléments soient manifestement apparus dans le fonctionnement de notre société, les grands problèmes de stabilisation économique restent de nature économique. Ils ne résultent apparemment pas de changements sociologiques majeurs qui exigeraient des instruments de politique entièrement nouveaux.

est le meilleur moyen dont on dispose pour combattre l'augmentation des dépenses publiques, n'ont en main que des arguments très faibles lorsque l'ensemble de l'économie est manifestement stagnant et exige d'être stimulé. Ils ne devraient pas se sentir dans une position délicate ou être tentés de menacer d'une inflation future plus élevée que la réalité ne l'indique. Un contrôle approprié de l'ampleur du secteur public est un sujet valide et respectable, qui peut être débattu en public en tout temps. En fait, étant donné le temps souvent prolongé que nécessitent les programmes gouvernementaux importants et complexes pour être édifiés, substantiellement modifiés ou terminés, seule une approche permanente, indépendante dans une large mesure du climat économique immédiat, peut vraisemblablement s'avérer efficace en pratique.

Les programmes de dépenses publiques devraient donc être constamment remis en question, indépendamment de l'établissement général des politiques de stabilisation. Ils devraient comporter les meilleurs systèmes possibles d'évaluation et d'information quant à leur déroulement et, dès que l'on constaterait qu'ils ne sont pas en mesure de réaliser efficacement les objectifs que le Parlement leur a assignés, ils devraient être modifiés ou abandonnés. Qui plus est, on devrait continuellement rechercher les activités gouvernementales prêtes à être transférées au secteur privé et on devrait admettre comme un principe respecté qu'il n'est jamais sain pour le gouvernement d'assurer des fonctions économiques dont d'autres pourraient se charger de manière plus satisfaisante. Un gouvernement moderne a bien assez d'ouvrage avec ce qu'il peut bien faire; il ne devrait, à aucun stade du cycle économique, gaspiller les recettes fiscales et les ressources de la nation à des activités non essentielles.

Nous ne rejetterions pas certaines variations délibérées des dépenses publiques effectuées dans l'intérêt de la stabilisation économique, notamment quand les changements dans les programmes de dépenses concernent des sujets à des décalages de temps comparativement courts et sont peut-être aussi très pertinents à des poches régionales ou sectorielles particulières de chômage ou d'inflation. En général, les modifications de grands programmes de dépenses sont cependant l'un des instruments de stabilisation les moins souples dont dispose le gouvernement, et ceci est une raison de plus pour envisager la stabilisation économique et le contrôle de la dimension du secteur public comme deux problèmes distincts à bien des égards. En cas d'incompatibilité—si, par exemple, le gouvernement décide de mettre fin à un programme de dépenses important mais superflu alors qu'il s'efforce dans le même temps de stimuler l'économie—on peut habituellement trouver des moyens, comme les modifications fiscales, pour résoudre ces difficultés.

Economie ou sociologie

Certains des témoins que nous avons entendus ont suggéré que les problèmes économiques actuels du Canada traduisent en partie l'apparition

politiques de stabilisation économique ont parfois été trop ambiguës—par exemple, on leur a quelquefois assigné une tâche qui revenait en fait à combattre l'inflation américaine à partir du Canada. En d'autres occasions toutefois, la politique canadienne n'a pas été suffisamment ferme et indépendante.

(2) *L'économie de marche*

La seconde hypothèse que nous avons adoptée comme principe d'orientation est que l'économie canadienne devrait rester essentiellement une économie de marché, dans laquelle le gouvernement est responsable d'un certain nombre de fonctions économiques très importantes qu'il est seul en mesure d'assumer, mais où la majeure partie des activités de production et de distribution est assurée par des entreprises privées guidées par la demande des consommateurs et la recherche du profit.

Nous avons élaboré nos recommandations pour un tel système économique, d'abord parce que nous pensons qu'il est le mieux compatible avec une liberté économique et politique maximale, ensuite parce que nous estimons qu'il est le plus susceptible de permettre, dans le contexte canadien, d'atteindre dans une large mesure les grands objectifs économiques et sociaux exposés dans le chapitre suivant de ce rapport.

Les principes que nous avons adoptés laissent une large place pour l'action nécessaire du gouvernement, qui doit définir le cadre et les conditions dans lesquelles la prise des décisions privées et individuelles est possible ainsi que fournir une série de biens et de services «publics» dont la nature même requiert la responsabilité gouvernementale. Le rôle conféré à l'État dans la gestion de l'économie n'est ni négatif, ni neutre. Il s'agit plutôt d'une conception très positive selon laquelle le gouvernement doit assurer la répartition globale des ressources économiques du pays conformément aux objectifs nationaux approuvés et utiliser activement ses divers instruments de politiques pour traduire ces objectifs dans la réalité.

Le secteur public et la stabilisation

On doit constamment veiller à ce que le gouvernement limite la compétence administrative et les autres ressources dont il dispose aux choses qui sont réellement de son ressort et à ce que le secteur public ne connaisse aucune extension dans des champs d'activité que l'entreprise privée pourrait gérer de manière plus satisfaisante.

Cependant, il nous paraît avisé de considérer comme l'a fait le Dr Beryl Sprinkel lorsqu'il a témoigné devant nous, la dimension du secteur public de l'économie comme un problème distinct et important en soi qui mérite une attention continue, et ce, que l'inflation soit ou non un des grands problèmes du moment. Ceux qui, par souci de limiter une croissance excessive du secteur public, insistent sur le fait que le contrôle de l'inflation

des cent dernières années et même les critiques les plus virulents ne peuvent pas nier que ce soit, dans une large mesure, le fruit d'une gestion économique dynamique et constructive.

Deux principes d'orientation

En partie à la lumière des témoignages que nous avons reçus et en fins de ce rapport, deux grandes hypothèses comme principes d'orientation de l'économie canadienne. Ces principes seront sous-jacents dans toutes nos recommandations.

(1) L'économie ouverte

Le premier principe est que l'économie canadienne est, et restera dans le futur, très perméable aux influences et aux tendances de l'économie mondiale. Dans son aspect général, cette « perméabilité » est déjà bien connue. Sa nature ramifiée n'est cependant pas toujours aussi évidente. De nos jours, les « messages » économiques, au sens le plus large du terme, sont transmis d'un pays à l'autre, par divers moyens, à une grande vitesse et, souvent, avec un impact considérable. Et, bien sûr, le Canada, voisin immédiat des États-Unis, est situé à l'extrémité nord d'un secteur particulièrement sensible et dense de l'ensemble du réseau de transmission.

Il ne s'agit pas d'une simple question de commerce ; ni d'une simple question de commerce à laquelle s'ajouteraient des « ordres » de société-mère à filiale et d'autres messages économiques circulant à l'intérieur des structures de sociétés et de syndicats multinationaux dont le siège est aux États-Unis. On doit y inclure des mouvements de capitaux, tels que des obligations et des prêts bancaires, dans les deux sens, qui n'ont aucun lien direct avec la propriété et le contrôle, ainsi que de nombreux courants d'information générale économique, commerciale et financière dont l'influence est très grande. Ces courants, dont un canal est par exemple la lecture généralisée de publications américaines ayant trait aux affaires par des Canadiens, ne doivent jamais être ignorés, car ils constituent l'une des principales voies par lesquelles des attentes inflationnistes et autres attitudes psychologiques très importantes pour la performance subséquente de l'économie canadienne sont transmises au Canada.

Nous prévoyons que, bien que certains aspects particuliers de la perméabilité de l'économie canadienne subiront quelques changements (par exemple, du fait de l'évolution des politiques gouvernementales relatives à la propriété étrangère), cette perméabilité restera — et en fait, doit rester — dans son ensemble un des fondements de la vie canadienne. Mais ceci ne nous amène pas — et nous insistons sur ce point — à adopter une attitude désespérée et paralysée quant aux possibilités d'établir au Canada des politiques nationales de stabilisation économique. Il nous semble que, dans le passé, les

L'ÉCONOMIE CANADIENNE

Seul l'homme peut exercer le pouvoir économique. Non seulement l'économie canadienne peut être dirigée, mais elle doit l'être car elle ne détient d'autre pouvoir pour s'orienter que ceux que nous lui conférons.

Si la possibilité d'une gestion humaine est un facteur positif, elle s'accompagne des risques d'erreur et de mauvaise appréciation inhérents à l'homme. Les hommes et leurs gouvernements ont commis et continueront de commettre des erreurs dans la gestion de l'économie, comme c'est le cas dans tout autre domaine. Notre capacité de prévoir ce qui peut, ou devrait, arriver, masque trop souvent notre capacité à dicter aux événements leur cours prévu. Nos attentes peuvent facilement être déçues si nous ne gardons pas à l'esprit la différence entre l'élégance mathématique apparente de projections économiques plus ou moins basées sur l'informatique et le processus extrêmement complexe et humain qui bâtit la réalité économique.

Nous devons décourager toute croyance dans le fait qu'il existe quelque « formule-miracle » simple pour assurer une gestion économique efficace. D'utiles innovations surviennent effectivement en théorie et en politique économique, mais même lorsqu'elles ont l'ampleur de la « révolution keynésienne », leur application dans les faits tend à être progressive et partielle, à révéler des effets secondaires indésirables et à laisser de nombreux problèmes non résolus.

Ni l'absence de solution miraculeuse, ni l'existence de l'erreur humaine ne doivent diminuer notre foi dans les pouvoirs de la gestion économique, c'est-à-dire en la capacité du gouvernement d'établir un cadre à l'intérieur duquel nous pouvons réaliser nos objectifs économiques nationaux. Après tout, l'économie canadienne est devenue 25 fois plus importante au cours

le faire dériver et le forcer à chercher un abri provisoire ou à prendre d'autres mesures de sauvegarde. Mais il devrait exister un but et une stratégie sous-jacents. L'économie du Canada est trop importante et trop développée pour être dirigée selon des critères de survie ou de réaction aux événements — une simple résistance aux crises successives que l'économie mondiale nous envoie. Nous devons faire cela et même mieux et, à cette fin, nous devons nous fixer des objectifs et des politiques économiques qui soient les nôtres dans une large mesure.

Nous remercions tout spécialement les personnes qui ont témoigné lors de nos audiences. On avait demandé à chacune de rédiger un mémoire pour le Comité, puis de se présenter devant nous pour une demi-journée pour plus de commentaires oraux. Toutes se sont acquittées de leur tâche de manière admirable, compte tenu surtout des délais relativement courts dont elles ont disposé. Pour beaucoup, en particulier ceux qui résident hors du Canada et même de l'Amérique du Nord, le voyage à Ottawa présentait des inconvénients sérieux. Nous leur sommes extrêmement reconnaissants des efforts consciencieux et fructueux qu'elles ont faits pour nous aider. Nous voudrions également remercier les autres personnes qui ont soumis de leur propre initiative des documents écrits au Comité ; elles trouveront dans le contenu de ce rapport la preuve que leurs textes n'ont pas été ignorés. Ce rapport est basé sur les mémoires et les témoignages apportés par les témoins et par d'autres personnes.

Le Comité se sent également très redevable envers son personnel, dirigé avec compétence par notre Directeur des études, M. James Gillies, doyen de l'École d'administration de l'Université York. Les membres du personnel comprenaient M. D. L. McQueen, professeur d'économie politique au Glendon College, M. E. J. Brower, de la Bibliothèque du Parlement, le Commandeur de l'air L. J. Birchall, M. G. Lemire, secrétaire du Comité et le Commandant A. B. German, administrateur du Comité, assisté de M^{me} E. Babbie, M^{lle} H. Baker, M^{lle} J. Fairley, M^{lle} J. Hampton, M^{me} E. Periard, M^{me} E. Robertson et M^{me} J. Walenstein. Tous ont su résoudre avec patience, compétence et élégance les nombreux problèmes administratifs et techniques complexes auxquels ils ont dû faire face.

OTTAWA, novembre 1971

la mode sur l'orientation croissante des sociétés industrielles développées vers les loisirs, et elle a toujours un effet psychologique sur la majorité des Canadiens (en particulier ceux qui ont des personnes à charge). Et, bien qu'il ait de nombreuses conséquences bénéfiques du point de vue économique, cet état de choses affecte sérieusement les personnes que le chômage involontaire frappe pendant des périodes longues ou fréquentes. Par ailleurs, les dommages que l'inflation peut causer à une personne âgée qui n'a qu'une maigre retraite sont également graves.

«Faire quelque chose» à propos de ces maux—quelque chose de plus efficace que ce que l'on fait actuellement—n'est pas facile; sinon, ce serait depuis longtemps chose faite. Une raison majeure à cette difficulté réside dans le fait bien connu que l'économie canadienne est largement «ouverte». Ce fait a été rappelé aux Canadiens de manière péremptoire par les récents événements économiques intervenus sur la scène internationale depuis le mois d'août 1971. Les audiences qui ont servi à préparer ce rapport ont eu lieu avant ces événements; le rapport tient compte de l'ombre qu'ils ont jeté.

Nous ne pensons pas toutefois que les «armes économiques d'août» aient rendu les audiences ou le rapport caducs. Au contraire, à certains égards, leur pertinence a été renforcée. L'attaque de front des États-Unis en vue de résoudre le problème de leur balance des paiements—qui existe depuis bien des années—a créé de nouvelles difficultés et des inquiétudes au Canada. De nombreuses grandes industries canadiennes et leurs employés ont été sérieusement affectés. La poursuite de la croissance vigoureuse et soutenue des transactions internationales qui avait succédé aux accords de Bretton Woods et qui s'était avérée un moteur essentiel de l'expansion économique du Canada depuis la seconde guerre mondiale, ne semble plus aussi sûre. Par contre, on peut remarquer que les expédients auxquels les États-Unis ont eu recours dans le passé pour chercher à résoudre leurs problèmes de paiement pendant la période des taux de change fixes ont été, dans une certaine mesure, l'une des causes de la performance insatisfaisante de la politique de stabilisation économique au Canada. On peut au moins espérer maintenant que les États-Unis et leurs partenaires commerciaux, y compris le Canada, iront à la racine du problème et rendront ainsi possible l'application d'un ensemble de politiques de stabilisation économique plus réfléchi, mieux coordonné et plus efficace que dans le passé.

Dans un tel contexte international favorable, les audiences et les recommandations du Comité s'avèreraient sans aucun doute pertinentes. Mais, même si le climat économique international devait devenir malheureusement plus rude encore, l'importance que ce rapport accorde à la définition d'objectifs opérationnels réalistes pour stabiliser l'économie canadienne et à un meilleur système de gestion pour l'application des politiques visant à réaliser ces objectifs, devrait s'avérer encore utile et opportune. Plus le temps est mauvais, plus il est important de savoir clairement où nous voulons mener le navire et quelle route nous voulons suivre. Certes, les tempêtes peuvent

INTRODUCTION

Ce rapport traite de la politique de stabilisation économique au Canada. En d'autres termes, il concerne cette branche de la politique de tout gouvernement moderne qui s'efforce de juguler le chômage et l'inflation et de maintenir la croissance de l'économie proche d'un «taux potentiel» de croissance régulier et satisfaisant. En s'intéressant à ce type de politique, le rapport touche nécessairement à toute une gamme d'autres politiques gouvernementales—politique commerciale, politique de développement régional, politique de développement social, politique de main-d'œuvre, politique relative à la concurrence, et bien d'autres. Mais le thème essentiel consiste à étudier comment le gouvernement peut réussir à engendrer une expansion de l'économie canadienne plus régulière et sans interruption.

On reconnaît depuis quelque temps que la performance de l'économie canadienne n'a pas été satisfaisante. La croissance a été trop lente et hésitante, tandis que le chômage et l'inflation étaient trop élevés. Dans une certaine mesure, les Canadiens ont été frappés par ces deux maux. L'expérience s'est avérée douloureuse pour les victimes directes du sous-emploi et des hausses de prix non compensées, et elle a troublé tous les citoyens raisonnables.

Pour la bien comprendre, cette situation doit être envisagée dans une perspective historique appropriée. La grande crise des années '30 n'est pas réapparue et si l'inflation s'est quelquefois accélérée à un taux alarmant, elle n'a jamais été « incontrôlée » ou « galopante » comme le craignaient certains. À bien des égards, la performance de l'économie canadienne au cours des vingt-cinq dernières années a été remarquable et c'est en partie à cause des espoirs croissants nés de cette performance que l'on considère l'évolution

récente comme insatisfaisante.

Mais insatisfaction il y a, et quelque chose peut et doit être fait pour y remédier. Il existe de nombreuses raisons économiques d'ensemble qui conduisent à considérer les taux récents de chômage et d'inflation comme inacceptables et à prendre des mesures afin de les réduire. En outre, il existe des raisons humaines particulières qui devraient avoir un poids encore plus important. Même avec des régimes améliorés d'assurance-chômage et d'aide aux chômeurs, la perte de leur emploi signifie pour la plupart des Canadiens une chute radicale du revenu et—ce qui est souvent plus grave à long terme—une perte de confiance et de respect de soi. L'éthique du travail ignore les très utiles spéculations intellectuelles et les conversations à

- seraient tenues relativement à ces rapports. Le Comité permanent du Parlement devrait disposer du personnel approprié. (p. 88)
5. En raison de différences dans la structure des gouvernements, nous ne pensons pas qu'un organisme semblable au groupe des conseillers économiques du Président aux États-Unis devrait être établi au Canada. (p. 89)
 6. Dans certains domaines, notre information économique devrait être améliorée. Nous recommandons par conséquent:
 - a) Que Statistique Canada reçoive toute l'assistance nécessaire pour fournir des statistiques plus courantes, plus précises et plus à jour, ainsi que de nouvelles statistiques. (p. 90)
 - b) Une amélioration des méthodes de circulation et d'échange des recherches et des analyses économiques. (p. 91)
 - c) De nouvelles publications telles qu'une Revue économique trimestrielle complète et un Résumé de l'état des affaires. (p. 92)
 7. Nous pensons que la communication devrait prendre une nouvelle importance dans l'élaboration des politiques économiques au Canada. Par là, nous entendons l'estimation systématique de l'orientation des principales politiques économiques et de leur impact sur l'économie canadienne, et ce, avant et après leur mise en vigueur. Nous voulons dire aussi que le Parlement et le public devraient être mieux informés de ces évaluations des politiques, ainsi que des modalités du processus de décision en matière économique. (p. 92)

nationales à examiner leurs structures de direction sous cet angle et à envisager sérieusement la décentralisation régionale. (p. 80)

4. Nous recommandons que l'on donne dans les politiques de développement régional une plus grande importance aux industries de services, dont l'importance relative dans l'économie s'est accrue très rapidement. (p. 81)

5. On devrait étudier les activités d'achat du gouvernement afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas, de manière discriminatoire, les provinces centrales. Il conviendrait de prendre en considération les moyens de réduire particulièrement les barrières créées par les coûts de transport plus élevés des fournisseurs potentiels situés en dehors des provinces centrales. (p. 81)

6. Les meilleures politiques de développement régional que l'on puisse élaborer seront de peu d'utilité si les politiques économiques nationales ne sont pas saines et avisées. Ceci est vrai pour les politiques nationales destinées à réaliser un niveau d'emploi satisfaisant. (p. 82)

Direction du processus décisionnel

1. Grâce à son expérience et à son caractère représentatif, le Conseil Économique du Canada est parfaitement équipé pour assumer la tâche importante qui consiste à étudier et à rapporter les implications en termes de coûts et de bénéfices et à établir l'ordre de priorité des principaux objectifs à atteindre eu égard à nos ressources disponibles. (Le mode d'opération de cette fonction est exposé dans le Chapitre II du rapport). (p. 86)

2. La Commission des prix et des revenus devrait devenir un organisme fédéral-provincial dont la tâche essentielle serait d'identifier et de rendre public les hausses de prix et de salaires qui dépassent des normes raisonnables. Elle devrait alors faire connaître au gouvernement approprié ses recommandations en vue de faire disparaître les circonstances qui ont permis d'échapper aux limites de la contrainte normale en économie de marché. (Le mode d'opération de cette fonction est exposé au Chapitre VII du rapport. (p. 87)

3. Nous recommandons la création d'une Commission de l'analyse économique qui aurait pour responsabilité l'établissement de prévisions et d'analyses à court terme de la performance de l'économie. Cet organisme devrait se composer d'économistes non représentatifs de groupes d'intérêt particuliers et nommés pour un mandat de trois ans. La Commission serait financée par le gouvernement fédéral tout en étant indépendante. (p. 87)

4. Le Parlement et les Comités parlementaires devraient jouer un rôle plus grand dans l'élaboration des politiques économiques. Les rapports du Conseil Économique du Canada et de la Commission de l'analyse économique devraient être adressés au Conseil privé, qui les soumettrait à un Comité permanent du Parlement. Des audiences auxquelles témoigneraient les ministres et hauts fonctionnaires concernés, ainsi que d'autres témoins,

veaux travailleurs dans certains secteurs du marché devaient améliorer la situation, il ne faudrait pas hésiter à les recommander au gouvernement. (p. 69)

4. Nous ne pensons pas que cette fonction de mise en évidence doive reposer sur des directives générales. À la lumière de notre objectif à moyen terme relatif au chômage, nous estimons plutôt que cette fonction, tout comme les politiques monétaire, fiscale et des changes, peut être orientée vers la diminution de l'accroissement annuel de l'indice des prix à la consommation, avec comme objectif à moyen terme un taux de 2 à 3%. (p. 70)

5. Dans le cas des retraites qui sont affectées par l'inflation, on devrait procéder à un ajustement complet des pensions aux vieillards et des versements des régimes de retraite du Canada et du Québec en fonction des augmentations de l'indice des prix à la consommation. (p. 70)

6. Les trois grands leviers que sont les politiques monétaire, fiscale et des changes portent essentiellement sur l'aspect «demande» de l'économie. Il est nécessaire de les compléter avec des politiques d'offre et de structure (telles que les politiques de main-d'œuvre et de concurrence) qui encouragent l'offre de biens et de services et qui orientent les ressources vers leur meilleure utilisation. Du fait que ces politiques tendent à long terme à améliorer «l'écart» mentionné plus haut, elles devraient avoir une importance considérable dans notre stratégie de stabilisation économique. (p. 72)

Elaboration d'une politique nationale dans un pays ayant des régions distinctes

1. La possibilité d'établir une politique monétaire régionalisée en vue d'aider le développement des régions économiquement retardées est très limitée. Cependant, la centralisation du système bancaire canadien permet d'exercer une certaine influence morale sur les banques à charte afin qu'elles ajustent leurs politiques de prêt en faveur de certaines régions particulières, ce qui permet de modifier l'impact de la politique monétaire sur ces régions. (p. 78)

2. La possibilité d'établir une politique fiscale régionalisée est beaucoup plus grande que dans le cas de la politique monétaire, en particulier du fait que le problème de la mobilité des capitaux (leur tendance à circuler librement d'une région à l'autre) apparaît moins aigu pour la politique fiscale que pour la politique monétaire. Étant donné que la politique fiscale est un outil utilisé par les gouvernements provinciaux comme par le gouvernement fédéral, il est nécessaire d'améliorer les ententes intergouvernementales ayant trait à la consultation et à la coordination. (p. 78)

3. Nous encourageons le gouvernement à intensifier ses recherches en vue de savoir combien de pouvoirs de décisions et d'administration actuellement centralisés à Ottawa pourraient être transférés sans dommage. Le gouvernement doit donner l'exemple à cet égard ; il doit inciter les sociétés

4. La politique de stabilisation économique devrait assurer une protection adéquate aux Canadiens qui ont été affectés par la performance insatisfaisante de l'économie. Les sans-emploi devraient bénéficier d'une assurance-chômage et d'une assistance aux chômeurs appropriées. L'assistance aux chômeurs pourrait être finalement développée dans le cadre de programmes plus vastes afin d'assurer des revenus minima tout en conservant des incitations au travail adéquates (voir le Chapitre VII et la section suivante du présent résumé au sujet de la protection des pensionnés contre l'inflation) et d'autres garanties contre l'inflation. (p. 56)
 5. Pendant ce temps, des efforts devraient être consacrés aux politiques régionales, de main-d'œuvre et autres politiques d'offre et de structures qui permettraient, à long terme, de minimiser ce problème de l'écart ou de la non-concordance entre le plein-emploi et la stabilité des prix. (p. 56)
- Contrôles—Directives et autres politiques*
1. Quoique nous recommandions une politique des revenus de nature très particulière pour le Canada, nous sommes dans l'ensemble très sceptiques quant à la plupart des types de contrôles, de directives et de politiques des revenus. L'expérience passée montre qu'ils sont peu efficaces contre l'inflation et ils comportent d'importantes menaces à la liberté individuelle et au dynamisme économique. Ils tendent également à détourner l'attention aux dépens de politiques anti-inflationnistes plus efficaces. Les problèmes d'acceptation par le public militeraient à eux seuls contre des contrôles sélectifs de salaires et de prix. Le système de contrôle serait vraisemblablement d'application générale ou bien il perdrait beaucoup de sa signification. Les contrôles sont l'un des outils de stabilisation économique les moins désirables. Leur utilisation en temps de paix ne devrait répondre qu'à des urgences à court terme. (p. 59)
 2. S'il existe au niveau national un large consensus qui inclut les principaux groupes d'intérêt, il est possible d'utiliser une politique des revenus basée sur des directives générales comme auxiliaire des grands leviers que sont les politiques monétaire, fiscale et des changes. Ceci pourrait permettre de provoquer des ajustements psychologiques à court terme conduisant à un climat moins inflationniste. On ne devrait toutefois pas se fier dans une trop grande mesure ou pour une trop longue période à une telle politique. (p. 68)
 3. Nous recommandons que la Commission des prix et des revenus identifie les cas où des hausses de prix ou de salaire dépassent tout norme raisonnable et qu'elle attire l'attention du public sur ces situations. Quand les défauts de structure ou d'autres circonstances exceptionnelles ont permis à certains groupes de passer outre aux barrières et aux contraintes normales du marché, il faut prendre des mesures pour maintenir les augmentations à l'intérieur de limites plus acceptables. Si des mesures comme la suppression de la protection tarifaire ou l'imposition de restrictions à la venue de nou-

3. Notre objectif doit être le plein-emploi, mais l'élaboration de politiques efficaces, compte tenu de cet écart, exige l'établissement d'objectifs opérationnels réalistes pour l'économie canadienne pendant la période intermédiaire. Le gouvernement fédéral devrait s'engager à ramener, dans des délais raisonnables, le taux de chômage de son niveau actuel de 6 % à 7 % (après correction des variations saisonnières) à un taux de 4 à 4½ % au maximum. (p. 54)

2. On devrait reconnaître franchement l'existence de ce dilemme auquel se heurte toute politique de stabilisation. Ceci permettrait d'établir la base de développement d'une stratégie à long terme plus efficace de lutte contre l'inflation. (p. 51)

1. Pris entre les objectifs de la politique économique relatifs à l'emploi élevé et la stabilité raisonnable des prix, ceux qui élaborent les politiques canadiennes font face au dilemme de l'écart de la non-concordance ou de l'incompatibilité apparente qui existent entre ces deux facteurs. (p. 50)

Ecart et objectifs opérationnels

2. Il n'existe pas de règle simple, telle qu'une règle d'expansion de la masse monétaire, qui puisse s'appliquer pour la Banque du Canada, mais la Banque doit perfectionner les techniques d'évaluation, de rapport et de comptabilité de ses activités. (p. 42)

1. Le gouvernement fédéral devrait adopter le concept des budgets de plein-emploi comme une contrainte d'ensemble et une garantie précieuse pour l'élaboration d'une politique fiscale saine : du moins en estimant, dans les présentations du budget, ce que serait la situation budgétaire si le niveau de l'emploi était élevé et en analysant les raisons des changements affectant les estimations depuis la présentation précédente. (p. 40)

Règles

2. Ceux qui élaborent les politiques devraient donc accorder une attention toute particulière aux attentes du public nées de leur propre action politique. S'il est nécessaire de modifier à court terme une politique, en raison d'une stratégie à long terme, on devrait en expliquer toutes les raisons. (p. 39)

1. Les attentes psychologiques sont un autre problème important qui influe sur la politique économique. Ceux qui élaborent les politiques ne peuvent empêcher les gens d'effectuer des prévisions économiques d'ensemble, mais ils peuvent limiter leur penchant à se concentrer uniquement sur la prévision des mouvements à court terme de la politique économique. (p. 36)

Attentes

tées à des problèmes instantanés. On ne devrait épargner aucun effort pour mettre le public au courant de cette vérité. (p. 36)

1. Il faut du temps pour recueillir et interpréter les statistiques ; il faut du temps pour mettre en vigueur la politique qui constitue une réponse adéquate ; il faut du temps pour que cette politique exerce ses effets. Reconnaître ces décalages est essentiel à l'application des politiques monétaires, fiscales et des changes. (p. 31)

2. Les décalages rendent inefficaces l'application brutale des politiques en vue de stabiliser l'économie. (p. 31)

3. Des recherches récentes indiquent que ces décalages sont même plus longs et plus variables qu'on ne le pensait auparavant. La politique économique canadienne n'a pas suffisamment tenu compte des décalages. De même, leur existence et leur importance ne sont pas assez connues du Parlement et du grand public. (p. 33)

4. Nous recommandons de traiter les décalages selon les méthodes suivantes :

a) Des sommes plus importantes devraient être consacrées à l'étude des décalages et au développement de statistiques mieux et plus rapidement préparées. (p. 34)

b) Toute politique devrait être suivie conformément aux trois « règles des décalages» :

Première règle : La politique ne devrait pas avoir pour but de lutter contre des difficultés à court terme de l'économie ; elle devrait se concentrer sur les déviations plus importantes et plus prolongées de l'économie par rapport à son taux de croissance potentiel. (p. 34)

Deuxième règle : Pour être opportune et efficace, la politique doit souvent être basée sur des prévisions à moyen terme et certaines probabilités plutôt que sur des certitudes absolues. (p. 34)

Troisième règle : Si une prévision à moyen terme et la politique qui y est associée s'avèrent fausses, la logique des décalages veut que l'on révise promptement ladite politique. Perdre un temps précieux à justifier les décisions antérieures n'est pas constructif. (p. 35)

c) On devrait rechercher de nouveaux instruments de politique entrainant des décalages moins longs, tels que des systèmes provisoires anti-inflationnistes pour contrôler les programmes de crédit renouvelables. A cet égard, nous sommes tout à fait favorables à la pratique des mini-budgets. (p. 35)

d) Il est nécessaire de réaliser que les instruments les plus puissants de gestion de l'économie dont dispose le gouvernement (politiques monétaire, fiscale et des changes) sont sujets à de longs décalages et ne devraient donc pas être utilisés pour fournir des solutions instan-

garder d'une certaine tendance à réagir trop fortement aux indicateurs à court terme. (p. 15)

3. La coordination des politiques monétaires et fiscales et une coopération étroite du ministère des Finances et de la Banque du Canada dans l'application de ces politiques sont essentielles. (p. 20)

4. L'utilisation de la politique fiscale devrait se faire en terme d'ajustements fiscaux plutôt que d'ajustements des dépenses publiques. En dépit du « transfert d'impôts » (concept consistant à envisager les impôts comme des coûts transférables), les modifications fiscales restent un moyen très efficace de stabilisation de l'économie. (p. 21)

5. Les hausses d'impôts directs (impôts sur le revenu, etc) sont plus efficaces pour contenir un «boom» économique que les augmentations d'impôts indirects (taxes de vente, etc). Mais lorsque l'on désire stimuler une économie en stagnation qui subit encore les contrechocs des hausses de prix différenciées, les diminutions d'impôts indirects donnent de meilleurs résultats que les baisses d'impôts directs. Il conviendrait d'en tenir compte lors du choix des impôts à modifier pour stabiliser l'économie. (p. 21)

Politique des changes

1. Tout devrait être mis en œuvre pour conserver au dollar canadien un taux de change flottant. Un taux qui puisse d'ailleurs fluctuer aussi bien par rapport au dollar américain que par rapport aux autres devises. (p. 26)

2. Le taux de change flottant confère à la politique de stabilisation économique du Canada une faculté d'ajustement supplémentaire très précieuse. Il fournit un moyen de préserver un certain degré d'indépendance—modeste et partiel, mais néanmoins bienvenu—face aux conjonctures défavorables dans d'autres pays. (p. 27)

3. Un taux de change flottant ne résoud pas le problème économique fondamental des besoins illimités et des ressources limitées; il ne constitue pas un blanc-seing permettant d'admettre l'inflation, d'exporter le chômage ou, d'une autre manière, de diriger l'économie canadienne comme si le reste du monde n'existait pas. Il ne peut se traduire par un climat économique qui soit totalement indépendant de l'évolution internationale. Mais il peut aider dans une certaine mesure à enrayer l'inflation importée de l'étranger et permettre ainsi d'élargir la portée des politiques canadiennes relatives aux problèmes économiques intérieurs. (p. 28)

4. Il ne serait ni réaliste ni souhaitable que ceux qui élaboreront les politiques du Canada adoptent une attitude complètement détachée à l'égard du taux de change, même lorsque celui-ci est flottant. Dans certains cas, les événements peuvent nécessiter une action sur le niveau du taux de change, au moyen de la politique monétaire ou peut-être d'autres politiques. (p. 29)

et concurrentiels que possible, de la réponse à la demande des consommateurs et de la recherche du profit. (p. 3)

4. Le maintien du secteur public de l'économie dans des limites raisonnables devrait être envisagé comme un problème important en soi, distinct de celui de la stabilisation économique. (p. 3)

5. Quoique de nouveaux facteurs soient manifestement apparus dans le fonctionnement de notre société, les principaux problèmes de stabilisation de l'économie sont encore de nature économique. Ils ne résultent apparemment pas de changements sociologiques majeurs qui exigeraient des instruments politiques entièrement nouveaux. (p. 4)

Les objectifs de la politique économique

1. Bien que nous n'endossions pas le concept selon lequel «la croissance pour la croissance» est nécessairement bénéfique, nous estimons que la croissance économique est le moyen le plus efficace de réaliser les objectifs de notre société et d'utiliser notre main-d'œuvre dont l'augmentation est exceptionnellement rapide. (p. 7)

2. Nous adoptons comme objectifs de performance une croissance rapide et soutenue; un niveau d'emploi élevé; une stabilité raisonnable des prix; une balance des paiements viable et une distribution équitable des revenus croissants, non comme des fins en elles-mêmes mais en tant que moyens permettant de réaliser les objectifs à long terme de l'humanité, tels que l'élimination de la pauvreté, l'amélioration de la santé, la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions de vie urbaine. (p. 9)

3. La société doit définir les objectifs ultimes qu'elle désire en tenant compte des ressources disponibles ou bien on risque de trop utiliser nos ressources et d'affecter gravement la stabilité économique. À cette fin, le public doit connaître l'ampleur de l'ensemble des ressources disponibles; les proportions dans lesquelles ces ressources devraient être consacrées à la consommation courante et à l'investissement; quelle part de nos ressources est requise pour atteindre les objectifs importants. (p. 9)

La politique monétaire et fiscale

1. Les trois grands leviers que sont la politique monétaire et fiscale et le taux de change restent essentiels et indispensables à la stabilisation de l'économie canadienne. (p. 13)

2. La Banque du Canada ne peut pas appliquer de politique monétaire sur les bases proposées par certains experts «monétaristes». Elle doit tenir compte d'importantes questions comme les niveaux des taux d'intérêt et de change, la liquidité et le financement de la dette du gouvernement fédéral. Cependant, elle devrait accorder une plus grande importance relative à la régularisation de l'accroissement de la masse monétaire et elle devrait se

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'économie canadienne peut réaliser pleinement son potentiel de croissance et atteindre les buts de notre société si on supprime les poussées périodiques et inadmissibles de chômage et d'inflation. Le présent rapport recommande les mesures qui permettront d'y parvenir.

Les dernières initiatives prises par les États-Unis dans le domaine économique ne manqueront pas de peser lourdement sur l'économie canadienne. Mais, bien que le Canada doive y faire face en prenant des mesures à court terme qui s'écartent de nos recommandations, ce n'est pas pour autant une négation du principe fondamental que nous avançons et qui veut que seule une politique ingénieusement conçue puisse établir une stabilité maximum à long terme.

Par exemple, si les États-Unis devaient avoir recours à un contrôle de plus en plus sévère des prix et des salaires pendant une longue période, il est fort probable que le Canada soit obligé de faire de même. Toutefois, en dépit de cette éventualité, nous maintenons notre conclusion portant que le contrôle direct des prix et des salaires est l'instrument de stabilisation économique le moins souhaitable.

La stabilisation économique étant un sujet fort compliqué, il est sage d'offrir au lecteur un résumé des recommandations et des conclusions, mais nous insistons fortement pour qu'il lise le texte dans sa totalité avant de s'attacher à un aspect particulier.

Généralités

1. Bien que l'économie canadienne soit très perméable aux influences de l'économie mondiale, il est quand même largement possible d'appliquer de manière avisée des politiques de stabilisation économique au Canada. (p. 2)

2. Il n'existe aucune solution simple au problème de la gestion économique, mais le gouvernement possède des instruments efficaces pour une politique de stabilisation de la croissance de l'économie, grâce auxquels d'importants progrès peuvent être réalisés. (p. 1)

3. Tandis que le gouvernement doit jouer un rôle prééminent dans la gestion de l'économie, l'essentiel des activités de production et de distribution devrait être assumé par l'entreprise privée sur les bases de marchés aussi libres

TABLE DES MATIÈRES

Conclusions et recommandations IX

Introduction XIX

CHAPITRE I

L'économie canadienne 1

CHAPITRE II

Les objectifs de la politique économique 7

CHAPITRE III

Les leviers monétaires et fiscaux 13

CHAPITRE IV

L'économie ouverte: Plaidoyer pour un taux flottant 25

CHAPITRE V

Décaloges, attentes et règles 31

CHAPITRE VI

Incompatibilités et objectifs opérationnels 47

CHAPITRE VII

Contrôles, directives et autres politiques 59

CHAPITRE VIII

Politiques nationales et particularités régionales 77

CHAPITRE IX

L'élaboration des décisions 85

APPENDICES

APPENDICE I

Comportement de l'économie canadienne 99

APPENDICE II

Témoins 115

APPENDICE III

Mémoires privées 121

Membres du
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES
(au 1^{er} octobre 1971)

L'honorable Douglas D. Everett, *Président*
L'honorable Hartland de M. Molson, *Vice-Président*
et
Les honorables sénateurs:

Aird, J. B.	Laird, Keith
Beaubien, L. P.	Langlois, L.
Benidickson, W. M.	Manning, Ernest
Bourget, M.	*Martin, Paul
Bourque, R.	McDonald, A. H.
Croll, David A.	McLean, D. A.
Destuisseaux, P.	Méthot, Léon
*Flynn, Jacques	Nichol, John
Fourrier, Edgar E.	O'Leary, M. Gratian
Gélinas, L. P.	Paterson, N. M.
Grosart, Allister	Phillips, O. H.
Hays, Harry	Sparrow, Herbert O.
Isnor, G. B.	Walker, D. J.

*Membre ex officio
REMARQUE: L'honorable sénateur J. J. Kinley,
à la retraite le 12 juin 1971,
est décédé le 23 août 1971.

ORDRE DE RENVOI

Le 28 avril 1971, le Sénat a adopté la résolution suivante:

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales est autorisé à effectuer des études et à préparer un rapport sur les méthodes permettant d'appliquer au Canada une politique monétaire et fiscale en vue de réduire la croissance maximale possible et le plein-emploi sans engendrer d'inflation ; et

Nonobstant le Règlement 83A, le budget approuvé par le Comité de la régie interne des budgets et de l'administration et reproduit dans les procès-verbaux du Sénat du 18 mars 1971, pour les dépenses proposées pour le dit Comité des finances nationales, et relatives à son examen du budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année budgétaire se terminant le 31 mars 1972, s'applique également à l'examen du dit problème de la politique fiscale et monétaire au Canada.

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTREAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$3.00 N° de catalogue YC13-283/1-01

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1971

1971

Vingt-huitième parlement

Troisième session

L'honorable Hartland de M. Molson

Vice-président

L'honorable Douglas D. Everett

Président

LA CROISSANCE, L'EMPLOI ET LA STABILITE DES PRIX

Finances nationales sur

Comité sénatorial permanent des

Rapport du



BINDING SECT. APR 19 1972

